

# 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

2013 年 第 3 期 (总第 4 期)  
Volume 4, No. 3, 2013

## 本期主要内容

### 极地政治

- l 博弈理论视角下的北极地区安全态势与发展趋势
- l Interview about China' s Substantial Presence in Arctic

### 极地国际治理

- l 论中国参与北极事务的有利因素、存在障碍及应对策略

### 极地国别政策

- l The EU' s Arctic Policy development——A new European foreign policy area in development
- l 北极航道对中国贸易潜力影响的实证研究

### 焦点关注

- l 从国外学者对“中国参与北极”的不同解读及启示——基于三份研究报告的评述

### 极地学术动态

- l 夏立平院长等参加第一届中国-北欧北极合作研讨会
- l 至关重要的南极研究将被冻结——澳大利亚南极研究人员的抱怨
- l 澳大利亚破冰船开始招标

《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

2、5、8、11 月出版

本期出版日期：2013 年 8 月 31 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 王传兴

编辑 孙鹤家 张研

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

## CONTENT

### Polar Politics

- ℓ The Arctic Security Situation and Development Trend under the Perspective of Game Theory
- ℓ Interview about China's Substantial Presence in Arctic

### Polar Governance

- ℓ Study on Favorable Factors, Barriers and Coping Strategies of China's Participation in the Arctic Affairs

### Polar Policy

- ℓ The EU's Arctic Policy development——A new European foreign policy area in development
- ℓ Empirical Research of Influence of Arctic Sea Route on Chinese Trade Potential

### Focus

- ℓ Different Interpretations by Foreigners of China's Coming to the Arctic: Research based on Three Recent Reports

### Polar Research Brief

《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。

## 极地政治

### 博弈理论视角下的北极地区安全态势与发展趋势\*

同济大学极地 & 海洋研究中心 夏立平 苏平

北极地区安全态势经历了一个长期演变的过程。随着北极变暖的速度加快和北极冰盖加速融化,北极环境正在发生重大变化,北极航道在未来不长的时间内将要开通。北极地区安全态势出现了一些新的特点。这种变化将对全球安全产生重大影响。北极将成为国际战略新的博弈场之一,环北极国家对北极主权和资源的竞争加剧,全球生态安全面临重大挑战。本论文试图运用博弈理论对北极地区安全态势进行分析。

#### 一、博弈理论与北极安全研究

自20世纪50年代以来,博弈理论被从数学和经济学领域中借鉴和运用到国际关系领域,并成为国际关系理论发展的重要手段之一。在国际关系理论中,现实主义和自由主义对博弈理论的运用最为广泛,其所设定的博弈者主要是国家,重点体现在国际安全和国际政治经济学领域,包括实践和理论两个层面。现在国际关系中的博弈理论研究已形成三大学派。

第一个学派以研究博弈论中的冲突理论为主。侧重使用博弈论来研究国家间在冲突和外交决策中的互动过程,博弈论有时成为理性选择范式的一个组成部分。卡普兰在其代表作《国际政治的系统与过程》一书中分析了各种类型的博弈及其应用方法。谢林(Thomas C. Schelling)使用博弈论模型来研究相互依赖决策问题,并发展出博弈论中著名的讨价还价理论。布拉姆斯(Steven J. Brams)试图运用博弈论分析超级大国之间的冲突,分别应用斗鸡博弈、囚徒困境和真相博弈3种模型来剖析超级大国间的3种冲突类型——威慑、军备竞赛和核查。

第二个学派以研究博弈论中的合作理论为主。打破了简单一次博弈的假设,引入重复多次博弈概念,并在此基础用博弈论来解释合作的发生。弗伦(James D. Fearon)提出用共同战略结构来理解国际合作的难题更为准确,并将国际合作的主要问题归结为讨价还价和执行难题并分别用囚徒困境和重复囚徒困境加以分析。马丁(Lisa Martin)将利益、权力和多边主义框架与博弈论相结合,进一步提出了协作博弈、协调博弈、保证博弈和劝说博弈等。基德(Andrew Kydd)研究了信息博弈和再保证博弈,提出高成本信号理论(costly signaling theory),认为通过具有一定代价的善意信号传递可以减轻国家间的不信任,以推动国家间的合作。基欧汉等提出,国际制度影响博弈者的预期,使一方对另一方的行为有更大的预见性。

第三个学派在研究博弈论时运用形式方法(如模型相关性和数学化)。自理查德森首先将数学模型方法应用在国际关系研究中以来,建立在博弈论基础上的各种冲突、威慑、决策模型就经常在国际关系研究成果中展现。今天,人们可以从许多国际关系研究著作中找到矩阵图形或在此基础上的博弈树、线性方程、坐标图等。这些数学图示能够简化地总结事实、阐明原理,为知识的重复性、普适性提供了有益的路径。

中国国际关系研究中引入博弈论较晚。2006年胡宗山在论文《博弈论与国际关系研究:历程、成就与限度》较系统介绍的西方国际关系研究中博弈论的发展,分析了其成就和局限性。陈洪波、蒋天文在论文《温室气体减排的国际政治博弈》中运用博弈论分析了世界主要力量围绕《京都议定书》温室气体减排所进行的博弈。但迄今为止,国内还没有运用博弈论对北极国际政治进行深入研究成果。

运用博弈理论来解读在全球气候变化这个大背景下,国际行为体围绕着北极各种问题而展开的博弈,可以看到:博弈理论包括零和博弈与非零和博弈,这是运用博弈理论对全球气候变化下北极国际政治进行分析的两个维度;国际行为体在军事、领土、主权、资源、地缘政治等方面的博弈有一些是零和博弈。由于在全球气候变化导致北极环境发生重大变化条件下,国际行为体之间也存在许多共同利益,因此他们在北极治理、环境保护、交通、地缘经济等方面有一些非零和博弈。

《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。

本文运用博弈论中的利益-制度-合作的解释模式,探讨通过建立或加强现有的有关北极的国际制度来解决北极安全问题。在协作博弈、协调博弈、保证博弈和劝说博弈等基础上提出“博弈安全”的概念,即在防止零和博弈导致冲突的同时,通过非零和博弈实现共同安全。

## 二、当前北极地区安全态势的主要特点

(一) 环北极国家强化各自对北极地区领土主权的诉求,以加强在北极地区的军事存在作为这种诉求的战略支撑。

根据《联合国海洋法公约》,北极点周边为冰所覆盖的北冰洋属于国际海域,因为没有证据表明任何一个国家的大陆架延伸至北极点,所以北极点及附近地区不属于任何国家,应该由国际海底管理局监督管理。目前北冰洋周边国家俄罗斯、美国、加拿大、挪威、丹麦等只拥有领海外200海里的专属经济区。但1994年生效的《联合国海洋法公约》又规定,如果一个国家的大陆架超过200海里,专属经济区可适当延伸。大陆架是指领海以外陆地领土的全部自然延伸,其范围从测算领海宽度的基线起不到200海里的,扩展到200海里;超过200海里的,则限制在350海里以内。该公约规定,沿海国家对200海里专属经济区(EEZ)具有管辖权,并界定了沿海国在大陆架上进行资源勘探和开发等的权利。北极的主体是一片由主权国家领土环绕的海洋,因此,北极问题实质上是海洋问题。

目前,北冰洋周边国家都在思考着如何延伸本国在北冰洋的大陆架到200海里以外。俄罗斯、挪威、美国、加拿大和丹麦等环北极国家在如何根据北冰洋底大陆架划分北极方面有争议。俄罗斯宣称,北冰洋底的罗蒙诺索夫海岭是其大陆架的一部分。加拿大和丹麦则反对这项主张,声称该海岭是其各自领土的自然延伸部分。俄罗斯2001年曾向联合国提交了对该海岭拥有主权的申请,但文件不久被退回。联合国要求其提供更多证据。俄方随后加紧搜集证据。2010年,俄“费奥多罗夫院士”号科考船在北极地区用3个月研究海底地形,总共完成了9000公里断面的测量工作。这将成为俄罗斯的重要证据,使其可以宣称,根据罗蒙诺索夫海岭是其大陆架自然延伸的一部分,俄应在北冰洋拥有更大专属经济区。

同时,美国与俄罗斯在划分白令海专属经济区问题上存在分歧。俄罗斯与加拿大在谁拥有从北冰洋沿岸到北极点部分地区的领土上存在纷争。加拿大与丹麦就格陵兰与加东北的边界划分有争议,两国曾因一个名叫汉斯的北极小岛发生激烈争执。美国与加拿大在波弗特海边界划分上有较大分歧。美国认为,阿拉斯加与加拿大之育空地区的领土分界线向北冰洋的延伸线并不能成为两国之间直达北极点的领海分界线。

环北极国家为了支持其对北极地区的主权要求,纷纷加强在北极地区的军事实力。

2010年6月,时任俄罗斯总理普京说,俄罗斯将增加在北极地区的驻军,以保护其利益。同年7月,时任俄罗斯国防部长阿纳托利·谢尔久科夫透露,俄将组建两个特种旅,派驻到北部的摩尔曼斯克、阿尔汉格尔斯克等地,维护俄罗斯在北极地区的利益。2011年3月,俄罗斯军方宣称,俄正在组建一个特殊的摩托化步兵旅,其人数最多可能达到8000人,该部队将驻扎在俄罗斯科拉半岛最北端的佩琴加,靠近挪威和芬兰边界,以保卫其在北极的油气资源。<sup>1</sup>

2010年10月,俄罗斯海军总司令维索斯基表示,根据时任俄总统梅德韦杰夫签署的《俄联邦海洋政策基本原则》,驻扎在北极地区的俄北方舰队和太平洋舰队将逐步新增舰只,以提升战斗力。<sup>2</sup>俄罗斯现在仍有10艘战略导弹核潜艇,其中6艘“德尔塔”IV型核潜艇和4艘“德尔塔”III型核潜艇。这些战略核潜艇可以携带160枚潜射弹道导弹,这些导弹可装载576枚核弹头,占俄罗斯现在2668枚战略核弹头的23%。2010年6月,配备巡航导弹的第四代多用途核潜艇“北德文斯克”号下水,最新一代955型“北风之神”级核潜艇的首艇“尤里·多尔戈鲁基”号正处于试航中。维索斯基透露,俄海军已经向俄总理提出了保障北方海路安全的一揽子提议,其中包括海军军舰在航路各港口设立临时驻点的措施。此外,随着侦察系统、海岸监视系统的完善以及海空军在北极驻扎体系的发展,俄军将提供部分航线的护航服务。

美国加强了在北极的军事力量,2007年在北极举行军事演习,2009年美海军“海伦娜”号和“安纳

《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。

波利斯”号攻击核潜艇也参加了北极军演。美国还派出潜艇在北极海底进行活动,收集情报,并探索北极潜在航道。美国统基金会的专家建议设立北极司令部,以防范中国、印度等对北极资源日益增强的需求,同时警惕俄罗斯在该地区的活动,保护美国在北极地区的利益。2007年10月,美国海军、海岸警卫队、海军陆战队联合发布了《21世纪海权的合作战略》。该海上战略明确将维护在北极地区的航行自由权作为其最优先考虑的事务,而维持在北极地区的航行、飞行自由权,也与美国海军在全球其他地区,包括重要战略海峡,所行使的类似权力相一致。<sup>3</sup>

2009年1月,时任美国总统乔治·布什签署了第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令(NSPD-66/HSPD-25)。该指令明确,为了国家安全和利益需优先制定有关北极地区的政策,美国是一个北极区国家,在北极享有广泛而不容置疑的利益。指令认为,北极虽然富含各种资源,但也非常脆弱。美国国务院、国土安全部和国防部应联合研究并制定美国在北极地区的政策,出台更详尽的措施以及加强相关能力,以保护美国在北极边界地带的利益;增强在北极海域的态势感知能力;确保美国军事力量能利用北极海空,以发挥其全球机动能力;突显美国在北极主权海域内的存在,鼓励各方和平解决争端;与其他北极地区的国家合作,以处理种种因船舶大量通航而产生的问题;建立包括联合搜救、设立联合营地和后勤支持等行动在内的危机响应机制,以应对该地区的突发危险情况;评估利用北极夏季航道作为战略海运路线的可行性等。以上诸多举措意味着美海军必须要为将来进一步介入北极事务做好准备。<sup>4</sup>

2009年11月,美国海军作战副部长批准签署了工作组草拟的海军《北极路线图》,与该文件同时公布的还有一份基于科研结论的时间表。路线图为海军讨论北极事务提供了框架,并开列了适宜的目标和行动类型。路线图勾画了一个五年行动计划,来执行美国国家北极区域政策和海军的海上战略;为达成其所制定的目标,路线图要求现在就展开先期行动,如科技方面的准备,联合行动等活动。

在环北冰洋各国中,加拿大是第一个正式提出对北极主权要求的国家。加政府自1925年起就宣称以扇形原则界定加拿大领土——将国土最东边和最西边的界限,一直延长到北极点,形成的扇形所覆盖的水域、岛屿等都是加拿大领土。

2009年,加拿大政府制定“北方战略”,其主要内容是加强对其北极地区行使主权、促进经济社会发展、保护环境、加强地方政府管理等。加拿大外长坎农2010年8月发表《北极外交政策声明》,强调加拿大对其北极地区拥有主权,继续推进“北方战略”,并加大在这些方面的投入。<sup>5</sup>坎农表示,加拿大是北极大国,在世界北极事务方面发挥着重要作用。加拿大愿意与美国和丹麦就解决尚存的边界纷争进行接触,并与北极理事会所有成员国合作探索北极地区可持续开发。他说,加拿大将在联合国规定的2013年期限前完成大陆架在海底延伸情况调查并提交报告,依靠科学数据厘定界线。<sup>6</sup>

近年来,加拿大的北极政策呈现出经济建设与军事建设相结合、内政与外交相相配合、全面扎实向北推进的新特点。加拿大采取了一系列维护其北极地区主权和加强北方建设的措施,其中包括:在马尼托巴省的丘吉尔斥巨资用于机场的升级改造;在努纳武特地区的剑桥湾设立世界一流的高纬度北极研究站;在西北地区的图克托亚图克建立鲸鱼保护区等。

在2007年俄罗斯在北极“插旗”事件后,加拿大陆续出台了一系列加强在北极地区军事建设的措施,包括:在其领土最北端埃尔斯米尔岛的最靠近北极点的阿勒泰建立军事基地;在“西北航道”中段的努纳武特地区康沃利斯岛的雷索卢特建立军事基地;在巴芬岛建设深水港;购买和建造新的巡逻舰艇等。2010年8月,加拿大总理哈珀表示,加将继续增加国防投入,用最新装备武装军队,包括在2014年至2015年发射3颗遥感卫星,为军队提供高精度实时图像,以便于对北极地区的控制。

2003年,加拿大耗资490万美元在北极地区进行首次军事演习。2004年,加又在北极地区进行代号为“独角鲸”的军事演习。自2007年起,加拿大每年在北极地区举行代号为“纳努克(因纽特语中指北极熊)行动”的军演。其中,2010年8月,加拿大总理斯蒂芬·哈珀视察了该演习。2009年,加拿大海空军在北极地区举行代号为“北极主权”的反潜演习。2011年8月,加拿大再次在北极地区举行代号为

《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。

“纳努克行动”的大规模军事演习，1000名加拿大士兵参加了演习。演习地点位于巴芬岛和埃尔斯米尔岛周边区域，分三个阶段举行。加拿大国防部长彼得·麦凯说，演习将显示加拿大在北极地区“永久性和季节性”存在，以维护加拿大在这一地区的权益。<sup>7</sup>加拿大政府企图用这些军演来强化其对北极地区主权的宣示。

针对俄罗斯组建北极部队和用战略轰炸机在北极地区进行巡逻，加拿大不甘示弱，在2012年将其北极部队总人数增加至5000人。这支部队的主要使命是对北极地区的各种事件做出反应。为提高这支部队的作战和应对突发事件能力，该部队每年参加4次在北极地区举行的演习。同时，加政府更新北极圈内战略要地雷索卢特湾的军事设施，并将拨款在北极建设一个军事训练中心，以供加拿大军队全年在北极进行训练。加政府还计划斥资70亿美元建造8艘在北极使用的巡逻舰。

加拿大和丹麦关于汉斯岛的争议久拖未决。汉斯岛位于加拿大与格陵兰岛之间的内尔斯海峡，面积只有1.3平方公里，距北极点仅仅1000公里，加丹两国为此岛争吵了20多年。1973年加丹签署国界划定时条约时故意忽略汉斯岛，但以后双方都在该岛插国旗，以宣示主权。从1984年，丹麦先后5次到该岛插旗，宣示主权。由于加拿大没有可破冰的军舰，20多年来只能口头抗议。2003年，丹麦将国旗插在北冰洋小岛汉斯岛上，迅速引发两国关系的恶化。2005年加拿大在岛上插上了加拿大国旗。作为反击，丹麦再次派出武装护渔船前往汉斯岛确认主权。2012年11月29日，加拿大与丹麦签订了新的划界协议，以替代加丹1973年签署的划界协议。新协议虽然更精确界定了两国在北冰洋海域的边界，但仍未解决有争议的汉斯岛的领土归属问题。加丹还将继续就此问题展开谈判。丹麦议会在通过的2010-2014年防务草案中，计划加强驻扎在丹属格陵兰岛的军事力量，包括组建一支北极部队和设立一个北极地区军事司令部。丹麦此举将进一步加强冷战时期美国在格陵兰岛的军事基地、雷达站和预警系统。挪威也不甘落后，举行了军事演习，并且场景设定为因北极领土和资源争夺激化进而爆发战争。

## (二) 环北极国家寻求在北极问题上通过谈判相互妥协，对外实行保护主义的趋势在上升。

为解决围绕海域划界、岛屿归属、航道管辖的争端，环北极国家在北极问题上相互博弈的同时，也试图相互妥协，对外实行保护主义趋势在上升。北极理事会8个成员国对非北极国家参与北极治理表现出排斥态度。2008年5月，北冰洋5个沿岸国家美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威在格陵兰岛召开部长级会议。会议通过的宣言明确提出依靠现有的国际法主要是海洋法来解决有关北极的争议，商定在现有国际公约基础上开始谈判北极分割事宜，同意通过科考提供证据来决定北极的主权归属问题，同时决定不再为此通过任何类似《南极条约》的新文件。现在俄罗斯、加拿大、美国、挪威和丹麦等国正在加紧绘制各自的北冰洋海底图，以便争取在2013年向联合国有关机构提交大陆架划界申请。

2009年2月，在北极地区拥有领土的冰岛、芬兰、瑞典、挪威和丹麦召开北冰洋安全机制会议。

2010年9月，时任俄罗斯总理普京在莫斯科举行的首届北极论坛上对各国与会代表说：“我们认为，保持北极地区作为和平与合作区域是必要的。”<sup>8</sup>他指出：“我们听到一些扬言为北极一战的超前论断。但是，我们再仔细观察这一地区的局势后，清楚认识到大部分关于北极的可怕构想缺乏任何真正的依据。”<sup>9</sup>在该会议上，普京和其他北极国家与会代表强调，期望联合国就各国对该地区矿藏相互冲突的所有权要求做出裁决。

2011年6月，俄罗斯和挪威首次交换了巴伦支海和北冰洋划界及合作条约的批准文件。根据该条约，两国争议地区86万平方公里水域归俄罗斯，51万平方公里归挪威。条约还允许两国在17.5万平方公里范围内的北极大陆架开发油气田。该区块主要是在位于北极海域的巴伦支海，该区块内可能储藏着120亿桶石油。《俄罗斯报》称，两国外长都证实：放弃此前确定的石油天然气开发禁令的时机已经到来。

## (三) 环北极国家对北极资源开发的重视程度日益上升，将其作为影响国家安全的重要因素之一。

目前环北极国家强化对北极领土主权的诉求所引起的争端主要是围绕海域划界、岛屿归属、航道管辖的问题，但实质上与北冰洋海底蕴藏着巨大的矿产和油气资源有关。

《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。

北极大陆架是下一个十年潜在的聚宝盆,因此开发北极大陆架有极为诱人的前景。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。

北极是俄罗斯最具战略发展前景的地区之一,俄以油气开采等项目为突破口,掀起了新一轮北极开发的序幕。2008年9月,俄罗斯总统梅德韦杰夫在国家安全会议上表示,开发北极资源是俄罗斯能源安全的保障,俄罗斯的首要任务是将北极变为“俄罗斯21世纪的资源基地”。2010年10月,俄副总理伊万诺夫在出席第二届北极国际经济论坛时表示,“北极的矿产资源价值超过30万亿美元,其中三分之二的财富归俄罗斯所有”。俄自然资源部2010年9月宣布,到2039年前,俄打算共投入约3,460亿美元用于大陆架开发,其中大部分资金投向北极地区。

在俄罗斯国家优先发展项目中有开采什托科曼凝析气田项目。该气田位于摩尔曼斯克东北巴伦支海俄罗斯所属大陆架的中央部分,长达600公里。这里的海水深度在320-340米之间。气田天然气勘探储量排在世界前10名,约有4万亿吨天然气和约5600万吨天然气凝析油。什托科曼项目在2007年就已启动,并于2008年创建俄法挪三国合资企业——什托科曼开发股份公司(Shtokman Development AG)。这家合资公司从开始投产算起未来25年内都将是该气田的主人。俄罗斯天然气工业股份公司(Gazprom)占有51%的股份,法国道达尔公司(Total)占25%的股份,挪威国家石油公司(Statoil)占有24%的股份<sup>10</sup>。

俄罗斯和美国也加强了在北极地区能源领域的合作。2011年8月底俄罗斯石油公司(Rosneft)与美国埃克森美孚(Exxon Mobil)签署了战略伙伴关系协议,其中就包括在北极的合作项目。美国公司获得了在喀拉海三个地段的油气田开采权。先来者将获得开采大型油气田的最大自主权,从而巩固自己在未来10年的地位。美俄双方将进行技术和人员的交流,在圣彼得堡成立北极大陆架开发科研设计中心(ARC)。

格陵兰岛邀请世界各大石油公司开发其海域的油气资源。由小布什和布莱尔的朋友比尔·盖梅尔掌控的苏格兰石油公司2010年卖掉了其在印度拉贾斯坦邦德油田股份,获得数十亿英镑的收益,转而选择将格陵兰作为其未来石油开采的新领域。同年8月,该公司宣布在格陵兰海域发现了天然气。同月,英国凯恩能源公司宣布,该公司在格陵兰岛西部海岸打下的两眼勘探井,已找到天然气资源。2011年8月下旬,西北航道和东北航道第一次同时打开,再次引发了北极开发的热潮。

### 三、未来15年北极地区安全的发展趋势

运用博弈理论对北极地区安全态势和趋势进行分析,可以得出如下结论:

#### (一) 各国围绕北极航道的争议将成为国际政治博弈中的热点之一。

由于北冰洋将在2020年至2040年的某个时候完全无冰,如果早的话,在2013年夏天就会无冰了,因此北极航道成为国际商贸的重要航线势在必行,只是时间问题。但国际上在北极地区的西北航道和东北航道是否属于国际航道问题上有严重分歧。

加拿大主张,西北海上通道是加拿大专属经济区的一部分,并宣布凡驶入西北航道的船只必须向加拿大海岸警卫队登记备案。但美国坚持西北航道属于开放水域的国际航道,而非加拿大所宣称的内海航路。

俄罗斯将东北航道视为国内交通路线,主张其有权建立对外国船只和军舰在该航道航行的制度。俄罗斯政府出台法令,规定对航道实施垄断性控制,要求过往船只必须事先取得俄政府许可,并使用俄罗斯的船只破冰和导航服务,从中收取高额费用。而美国政府坚持北极的东北航道属于国际航道,北方海航道包括用于国际航行的海峡,美国船只有权通行。东北航道将是美俄在北极地区最有争议的问题之一。

总体来看,东北航道的争议较难解决,因为俄罗斯不仅将东北航道视为国内交通路线,而且还希望对航道实施垄断性控制中收取高额费用。这将使美国等国与俄罗斯在这一问题上的争议长期化,有时甚至会激化。

《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。

西北航道的争议相对容易解决,因为加拿大是美国的盟国,美国在承认加拿大对其北极岛屿拥有主权的基础上,要求加拿大同意西北航道为国际航道。加拿大可能会逐渐接受。

### (二) 北极国家关于北极地区领土主权的争议将在博弈中通过谈判趋于解决。

俄罗斯政府 2012 年按照《联合国海洋法公约》,向联合国大陆架界限委员会提交确认北极大陆架的有关文件,包括绘制的北冰洋海床图和大陆架划界申请。其他环北冰洋国家,如加拿大、美国、挪威和丹麦等国也将在 2013 年陆续这样做。北冰洋 5 个沿岸国家美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威 2008 年在格陵兰部长级会议通过的宣言中,已明确提出依靠现有的国际法主要是海洋法来解决有关北极的争议,商定在现有国际公约基础上开始谈判北极分割事宜,同意通过科学研究提供证据来决定北极的主权问题。因此,它们之间虽然在划分北极大陆架方面有矛盾和争议,但可以通过谈判和国际法来逐渐解决。

### (三) 北极能源和资源的开发将在非零和博弈中有较大进展。

北极地区有丰富的油气、煤炭资源和富饶的渔业和森林资源以及镍、铅、锌、铜、钴、金、银、金刚石、石棉和稀有元素等矿产资源。随着北极冰盖融化,相关国家和一些企业正在加快勘探和开采这些资源。由于现在世界上对油气资源和其他资源的需求量很大,现代资源勘探和开采技术发展较快,相关国家和企业将对北极资源勘探和开采投入大笔资金,因此对北极资源的开发将在未来 15 年取得很大进展。

### (四) 有关北极治理的国际机制将在协调博弈基础上有进一步发展。

现在北极治理的参与者和模式还未定下。当前北极理事会 8 个成员国在北极问题上正在显示出保护主义的倾向,一直强调它们对北极地区的主权,对非北极国家参与北极治理表现出排斥态度。这不利于北极治理的发展。国际上要求改变在北极治理中对非北极国家的排斥性的决策机制的压力在增加。

已有一些著名政界人士和学者提出,北极理事会应该建立 8+6 机制(北极理事会成员 8 国加上中国、欧盟、巴西、印度、日本、韩国;其中,中国、欧盟、印度、日本、韩国已经是北极理事会特别观察员),以讨论北极治理的一些重大问题。

还有一些专家提出,巴西应与中国建立就北极问题进行协调的双边机制,也可以建立中国、巴西、印度三边关于北极的协调机制。

欧盟近来在北极问题上的姿态开始积极。欧盟如果希望实现它在北极问题上的目标,必须满足两个条件:一是内部条件,即欧盟必须有充分的资源和能力;二是外部条件,即欧盟在北极问题上必须为国际所接受和信任。欧盟在与北极地区有关的能源、航运、捕鱼、安全等领域有关键利益。其他国家也希望欧盟在与北极地区有关的气候变化、环境、原住民、多边治理等方面发挥作用。有的专家提出,如果欧盟在北极理事会中的地位得到提升,将有利于欧盟和北极理事会的利益。

在现在的北极治理体系中,北极理事会发挥核心作用。北极理事会向北极原住民群体提供了作为北极地区关键的利益相关者的独特地位。但对其他的利益相关者群体,如非政府组织、私人企业和地方政府等在北极治理中可以发挥的作用重视不够。他主张,其他的利益相关者群体应该参与与北极地区国际环境治理的决策体系中。

北欧 5 国在北极 8 国的框架内将加强协调,提出更加综合性和建设性的观点来应对北极地区未来的挑战。北欧 5 国还可能加强与政府间国际组织和非政府组织的协调,以在北极治理中实现国家之间的和平合作。

从中期来看,经过有关各方博弈,关于北极的国际机制将有进一步的发展。

### (五) 环北极国家在北极的军事存在对全球战略格局的重要性进一步上升,可能导致“零和博弈”。

美国和苏联在冷战时期就在北极地区部署了大量核潜艇和核导弹,以及其他先进武器。冷战结束后,美国和俄罗斯仍在该地区保留相当多数量的核武器和先进武器。当前环北极国家正在加强在北极的军事存在,并进行各种军事训练和演习。随着北极冰盖融化,北极地区不仅将适应部署更多先进武器和进行更多种类的军事活动,而且将成为全球新的关键战略竞技场之一。美国和俄罗斯的军舰将可以利用新开通的北

《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。



极航道，迅速前往东亚地区。这些将使北极地区在军事上对全球战略格局的重要性进一步上升。

**(六) 北极冰盖融化的前景对全球生态安全形成重大潜在威胁，需要国际社会努力寻求“博弈安全”。**

北极冰盖融化对全球气候变化产生的影响将是巨大的。科学家们通过计算机模拟得出的结论认为，以北极冰盖目前的融化速度，再加上温暖的太平洋海水流入，北极地区在10至30年之内夏季将不再有冰盖覆盖。在过去的80万年到100万年，北极至少部分地区全年被冰覆盖。如果北极冰盖全部消融，其造成的巨大生态影响在整个人类历史上将是史无前例的。

这种变化将首先对北极地区带来毁灭性的生态灾难。由于失去稳定冰面，许多海豹不得不爬上它们不熟悉的陆地产崽。北极熊失去大片赖以捕猎的浮冰，不得不冒险前往人类居住的地方捕食。

北极冰盖融化后，全球海平面将大大上升。在过去一个世纪里，北极冰盖融化导致全球海平面上升了10-25厘米。现在冰川融化导致海平面上升的数值在不断增加。科学家预测，如果极地地区的冰全部融化，可能会导致海平面上升约7米。这将使一些岛国面临没顶之灾和淹没许多国家的沿海地区。太平洋和印度洋上的一些岛国居民将首当其冲，寻找新的栖息地将成为他们最重大的问题。世界卫生组织、欧洲环境机构和欧洲委员会在2009年9月发布的一份报告中预测，到2100年，随着海平面的上升，从伦敦到雅典将有400多万欧洲人的居住地面临着被海水吞噬的危险，损失将达到2万亿欧元（约合2.6万亿美元）。而且，北极和南极冰川是地球上两个最大的固体淡水水库。地球淡水资源中，有70%以上是冻结在北极和南极冰盖中，如果北极冰川全部融化，地球将进入缺乏淡水的时期。北极冰川的后退还使北极沙尘被吹到欧洲北部和北美。世界各国只有通力合作才能应对这些严峻的挑战。

\* 本文部分内容最早发表在《同济学报》（社会科学版）2013年第4期，在收入本通讯时做了修改。

<sup>1</sup> “Russia Use the Brigade of Arctic to Defend Resource of Oil and Gas”, *The Daily Telegraph*, London, Britain, March 31, 2011.

<sup>2</sup> “More Warships to be Deployed in Arctic”, News from Moscow, *RIA Novosti*, October 2, 2010.

<sup>3</sup> Rear Admiral David W. Titley, U.S. Navy, and Courtney C. St. John, *Arctic Security Considerations and the U.S. Navy’s Roadmap for the Arctic*, Naval War College Review, spring 2010, Vol.3. No.2. the document can be found at [http://www.wired.com/images\\_blogs/dangerroom/2009/11/us-navy-arctic-roadmap-nov-2009.pdf](http://www.wired.com/images_blogs/dangerroom/2009/11/us-navy-arctic-roadmap-nov-2009.pdf).

<sup>4</sup> The White House, President George Bush, National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive no.66/ Homeland Security Presidential Directive 25 (January 9, 2009), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.

<sup>5</sup> “Strategy in North Canada: New Phase”, News from Moscow, *L’Agence France-Presse*, October 2, 2010.

<sup>6</sup> “Cooperation with Arctic Area by Canadian”, News from Ottawa, *United Press International*, August 20, 2010.

<sup>7</sup> “Military Exercise by Canadian Armed Forces in Arctic”, News from Ottawa, *Reuters*, August 20, 2010.

<sup>8</sup> “Putin: Peace and Cooperation in Arctic”, News from Moscow, *L’Agence France-Presse*, September 23, 2010.

<sup>9</sup> “Putin: Peace and Cooperation in Arctic”, News from Moscow, *L’Agence France-Presse*, September 23, 2010.

<sup>10</sup> 钱宗旗：《俄罗斯北极开发国家政策剖析》，载《世界政治与经济论坛》，2011年第5期，第81页。



《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。

## Interview about China's Substantial Presence in Arctic

Center for Polar and Oceanic Studies, Tongji University Wang Chuanxing

During the 1st China-Nordic Arctic Cooperation Symposium hold from June 4-7, 2013, Shanghai, Dr. Yang Huigen, the director of PRIC, proposed to establish China-Nordic Arctic Research Center.

Hence, Professor Wang Chuanxing, deputy Director of Center for Polar and Oceanic Studies, Tongji University, had a written interview with some participants including scholars and officials from those Nordic countries. There are three interview questions:

1. Do you think this proposal will be helpful to China's substantial presence in Arctic? Why and how?
2. How do you think about the fact that the three large countries, Russia, USA, and Canada, are not included in this cooperation proposal?
3. How do you think about the potential effects of the proposed China-Nordic Arctic Research Center on the Arctic governance?

The Responses from three of the interviewees are as following:

### Siri Borgen, Consul of Royal Norwegian Consulate General in Shanghai

The changes taking place in the Arctic are giving rise to new opportunities and posing new challenges. As a responsible coastal state, Norway is striving to make use of the opportunities and address these challenges in a safe and environmentally sound way. Norway will work to ensure that the Arctic remains a peaceful region of cooperation and sustainable development.

The Arctic region is characterized by growing international cooperation. The Arctic Council is the only circumpolar forum for political cooperation at government level, and it plays a crucial role in this regard. The environmental changes taking place in the Arctic have global impact. Norway therefore welcomes new permanent observer states, amongst them China, into the Arctic Council.

From a global perspective there are grounds to emphasise the degree of consensus that exists in the High North, not only on the fundamental legal frameworks, but also in terms of the depth of cooperation between states, not least the coastal states concerned. The five coastal states bordering the Arctic Ocean have confirmed their commitment to the United Nations Convention on the Law of the Sea as the binding legal framework for activities in the Arctic and that all overlapping will be solved in an orderly manner. The observers have through their applications for observer status in the Arctic committed themselves to the same legal framework.

The initiative to establish the China-Nordic Arctic Research Centre, has the potential to be an significant arena for cooperation between Nordic countries and China. This cooperation can contribute to new and relevant knowledge on the Arctic. The framework for cooperation may also enhance recruitment of researchers to this topic through scholarships. Such a cross-disciplinary cooperation between China and Nordic countries will further enhance understanding, deepen the relationship and expand our cooperation.

### Thorsteinn Gunnarsson, Head of Division of the Icelandic Centre for Research-RANNIS, Iceland

**Response to Q1:** This proposal for the China-Nordic Arctic Research Center (CNARC) is of historical significance, directly following the decision of the Arctic Council to admit China as an observer to the Council.

《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。

By developing research networks, the proposed center will increase China's research activities in the Arctic. Through international cooperation, Chinese scientists will learn from their Nordic colleagues about the perspective and experience of people who live and work in the Arctic and vice versa scientists from the Nordic countries will learn more of how rapid changes in the Arctic are impacting China nature and society.

**Response to Q2:** China has various other means to cooperate bilaterally with Russia, USA and Canada on Arctic research. At this stage, I do not see it as a problem that these countries are not included in the proposal.

**Response to Q3:** Research at CNARC may provide basis for a more informed Arctic governance as it will be more evident how warming Arctic will impact nature and society in China. Also, research will show how industrial changes in China are impacting the Arctic climate and communities.

**Viktoria Li, Consul General, Swedish Consulate General in Shanghai**

**Response to Q1:** We welcome any initiative that draws the attention to the Arctic with the purpose of a careful and sustainable development of the region. China has for many years showed its interest in the region and was most recently welcomed as an observer to the Arctic Council. Polar and Arctic research is heavily dependent on international collaboration. This latest Chinese commitment to the Arctic is therefore appreciated and we hope that the proposed China-Nordic Arctic Research Center can lead to a productive understanding between the Nordic countries and China. The proposal and initiative has the potential to strengthen the international collaboration.

**Response to Q2:** The Nordic countries are used to cooperate on Arctic issues and all the Arctic States have a good and dynamic relationship in the Arctic Council, including Russia, USA and Canada. The fact that the three countries mentioned are not included in the cooperation proposal does not need to have any negative effects. The important aspect is to not exclude any country in the actual and concrete international collaboration in Arctic research.

**Response to Q3:** The Arctic is first and foremost governed by the Arctic States. However, the climate change in the Arctic have global effects and all scientific cooperation is therefore an important contributor to help us understand all of the changes that are happening in region.



《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。

极地国际治理

论中国参与北极事务的有利因素、存在障碍及应对策略\*

同济大学极地 & 海洋研究中心 潘敏

**摘要:** 目前中国参与北极事务存在着有利因素, 即有法律依据, 并得到北欧北极五国的支持, 北极国家之间的矛盾与分歧, 客观上有利于中国参与北极事务。但同时亦存在着障碍, 中国遭到了北极八国“门罗主义”的阻挠, 俄罗斯对华政策的两面性, 尤其是 2011 年努克会议上, 俄罗斯成为阻挠中国进入北极的急先锋。事实上在北极事务中, 中国更适合走“曲线路径”。

**关键词:** 中国; 北极事务; 有利因素; 障碍

中国是个近北极国家, 北极地区的生态和环境变化关乎全球环境的安危, 更危及中国的气候、经济、能源等安全。作为安理会常任理事国之一, 中国有义务有责任保障北极地区的生态环境不受破坏, 维护北极地区的和平与稳定。所以, 推行积极参与的北极政策势在必行。目前中国参与北极事务可以说是喜忧参半, 有利因素与存在的障碍并行。

一、中国参与北极事务的有利因素

目前中国参与北极事务存在着相对有利的国际环境, 如有法理依据, 并得到北极北欧五国的支持, 而北极国家直接存在着矛盾和分歧, 中国可以利用他们之间的矛盾, 谋求参与的途径。

首先, 中国开展北极活动有法理依据。关于北极地区的治理早已不是白纸一张, 1920 年《斯瓦尔巴条约》是当时国际社会“北极治理”的典范。现有安排中既包括《联合国海洋法公约》和《联合国气候变化框架公约》这样的全球性治理框架, 还包括建立北极理事会和巴伦支欧洲北极理事会的区域协议, 以及国际海事组织主持制定的航运守则等, 中国可以利用其中一些条约和协议参与北极地区的事务。

中国是《斯瓦尔巴德条约》的成员国之一。1920 年 2 月 9 日, 英国、美国、丹麦、挪威等 18 个国家签订了《斯瓦尔巴德条约》。《斯瓦尔巴德条约》是迄今为止北极地区第一个、也是唯一的具有国际性、政府间非军事条约。条约规定挪威“具有充分和完全的主权”, 北极斯瓦尔巴德群岛“永远不得为战争的目的所利用”。《斯约》模式确立了主权与治权分离的原则, 保证了群岛的长期和平。中国与其他缔约国一样, 其公民可以自由进入和逗留, 只要不与挪威法律相抵触, 就可以在这里从事生产、商业、科考等一切活动。1925 年, 当时的段祺瑞临时政府签署《斯瓦尔巴德条约》, 中国因而成为该条约的成员国之一。这个条约为中国参与北极事务提供了一个有力的支撑。

北极问题实质上是海洋问题, 海洋问题的基本法就是 1982 年的《联合国海洋法公约》, 它制定了人类开发和利用海洋资源的一些基本原则。《公约》及其附属条约为解决北极大陆架划界、国际海底资源开发以及公海利用等方面提供基本的法规依据。北极国家在很多场合表达了依据《公约》来解决北极问题的立场。中国政府于 1996 年 5 月批准了《联合国海洋法公约》, 按照公约规定: 中国有权进入北极公海地区行使包括海洋科学研究在内的公海自由, 而且这种自由不受北极国家大陆架扩张的影响。

国际海事组织是联合国负责海上安全、保安和防止船舶造成海洋污染的专门机构, 其制定的海事法律包括航行安全、环境保护、船员管理等内容均可适用于北极。中国是国际海事组织的 A 类理事国, 中国可以利用这个平台参与北冰洋水域的管理。此外, 联合国粮农组织可能是未来北极区域性渔业秩序的主导者, 中国在 1995 年签署《有关养护与管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定执行协定》时特别声明, 《联合国海洋法公约》第 21 (7) 和第 22 (1) 中涉及的检查国执法行动应事先获得船旗国授权。

《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。

其次,北极八国中有五个为北欧国家,即挪威、瑞典、芬兰、丹麦、冰岛。为了得到这些国家的支持,中国在外交上进行了一系列的努力。

挪威是北欧北极五国中与中国关系较为复杂的一个,双方关系可谓一波三折。2010年8月,挪威外交大臣约翰斯·加尔·斯特勒在北京访问期间表示支持中国获得北极理事会观察员身份。但是2010年10月,诺贝尔奖委员会决定将本年度的和平奖授予中国持不同政见者刘晓波,这一事件引起了中方的强烈不满,中挪关系随之降至冰点。一位不愿透露姓名的欧盟“高层外交人士”表示:“只要中国当局仍拒绝与挪威政府对话,挪威就很难同意中国成为北极理事会永久观察员国”<sup>[1]</sup>。

但是2011年1月24日在挪威北部召开的“北极前沿”会议上,挪威外交大臣斯特勒重申支持中国成为北极理事会观察员国。他指出中国和挪威处在政治交往的低潮,双方还没有安排具体的会晤日程,挪威方面比较关注中国对此番表态的反应<sup>[2]</sup>。颁奖事件之后,奥斯陆还多次向北京解释,诺委会是由挪威议会任命的,独立于政府之外。挪威政府这一系列主动示好的举措明显是向中国传递改善关系的讯号,只要中方把握住时机,两国关系会走出低谷,这对中方能否获得北极理事会永久观察员的资格较为重要。不管中挪关系如何曲折,2013年5月15日北极理事会第八次部长级会议上,挪威还是举手同意中国成为正式观察员。<sup>①</sup>

另一个北欧国家瑞典对中国参与北极事务持比较明确的态度。据中国外交部副部长宋涛在2012年4月16日表示,瑞典支持中国成为北极理事会的永久观察员<sup>[3]</sup>。瑞典国际发展合作部部长嘉妮拉·卡尔森(Gunilla Carlsson)2012年4月25日接受《21世纪经济报道》记者采访时证实了这一观点<sup>[4]</sup>。

丹麦因对格陵兰岛拥有主权而使其成为北极国家之一,丹麦对中国加入北极理事会也是持欢迎态度。据英国媒体报道,丹麦驻华大使裴德盛2011年10月28日表示中国对北极地区有着自然、合法的经济和科学利益,因此丹麦政府希望中国成为北极理事会的正式观察员。对此,加拿大的北极问题专家分析说丹麦人想借此提升自己在北极理事会的影响力,吸引中国投资帮助其开发位于北极的格陵兰岛<sup>[5]</sup>。

2012年4月,国务院总理温家宝对冰岛进行了友好访问,两国签署了北极合作框架协议。在这个协议中,中冰两国表示双方争取明年率先建成中欧之间第一个自由贸易区。中方愿同冰方认真落实达成的共识,在投资、清洁能源、科技、教育等领域扩大交流合作,在北极事务中加强协调配合,携手应对挑战,共享发展机遇,造福两国人民。在会见冰岛总理西于尔扎多蒂时,两国总理表示双方将密切北极事务磋商,开展极地海洋航运等合作。冰岛方面表示支持中国积极参与北极事务,参与北极地区的和平开发和利用,冰岛愿意同中国在现有基础上加强合作<sup>[6]</sup>。

中国同芬兰的关系随着双方经贸往来的扩大而得以进一步的提升。国务院总理温家宝在结束对冰岛的访问之后,邀请芬兰北极大使访问北京,并就委托芬兰方面为中方建造新的破冰船达成合作意向。中国将采购第2艘破冰船实现同时对北极和南极的科考,并通过向芬兰公司订货来加强与芬兰的关系,以此换取芬兰对中国申请成为北极理事会永久观察员资格的支持。

再次,俄罗斯态度的转变。

在北极问题上,俄罗斯也是最反对中国成为北极理事会永久观察员的国家之一。然而,俄罗斯副总理谢尔盖·伊万诺夫却于2011年7月表态,不反对中国进入北极。他说:“北极理事会成员国决定在2013年才审议关于增加观察员国的问题。主要的条件是尊重(北极理事会成员国的)领土权利和主权。因此,包括中国在内的任何一个国家同意这些条件,就可以获得观察员国的地位。”<sup>[7]</sup>

俄罗斯近年来在北极问题上可谓动作不断。2001年俄罗斯认为北冰洋海底绵延2000公里的罗蒙诺索夫海岭是西伯利亚大陆架的自然延伸,并以此为根据向联合国提出了对北极的领土要求,被联合国以证据不足予以驳回。2007年8月2日,俄罗斯国家杜马副主席奇林加罗夫率领科考队员乘深海潜水器从北极极点下潜至4000多米深的北冰洋洋底,并在洋底插上了一面钛合金制造的俄罗斯国旗。2011年,俄罗斯继续在罗蒙诺索夫和门捷列夫山脉附近对北极大陆架进行第二次考察以证明北冰洋水下的山脉归属俄罗

《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。

斯大陆架,并决定于2012年再次向联合国递交一份关于延伸北极大陆架边界的申请。2011年7月1日,俄罗斯国防部长谢尔久科夫证实,俄拟向摩尔曼斯克和阿尔汉格尔斯克等地派驻两个特种旅,以维护俄在北极地区的利益。

俄罗斯在北极的一系列举措激起了其他北极国家的强烈不满,纷纷采取相应的措施与之对抗,俄罗斯在北极因遭遇了以美国为首的西方国家的全面包围而倍感孤独。在北极地区,俄罗斯没有可以借助的力量,这在国家之间的利益争夺中是非常不利的,俄罗斯再强悍也敌不了其他国家的联合围攻。那么作为俄罗斯友好同盟的中国,显然是俄罗斯争夺北极地区的最佳选择,引进中国力量,无疑会使自己的压力骤减,有了回旋的余地。因此俄国开始改变在北极问题上对中国的态度。据俄塔社消息,在北京出席有关会议的俄罗斯极地工作者协会副会长、南北极考察中心主任亚历山大·奥尔洛夫表示,俄罗斯极地工作者建议与中国同行在极地研究方面开展合作。俄方建议中国专家在北极地区那些非常坚固、足以起降飞机的浮动冰块上建基地。奥尔洛夫说:“我们只提供基地,而中国的极地工作者可以进行他们所需的任何实验”。他还特别强调,这只是合作的第一步。据透露,中方对俄方的建议“很感兴趣”<sup>[8]</sup>。

俄罗斯联合中国以摆脱其在北极的被动局面,客观上有利于打破中俄在北极问题上的僵局,因此俄罗斯政府一改反对中国参与北极事务的态度。在2013年5月北极理事会基律纳会议上俄罗斯投了赞同票,接纳中国成为正式观察员。

最后,北极国家之间的矛盾与分歧,客观上有利于中国参与北极事务。虽然北极国家在对待非北极国家时表现出了罕见的“同仇敌忾”,但是这并不能掩盖他们彼此之间的矛盾与分歧。如何善于利用他们之间的矛盾以达到为我所用的目的,这是扫清中国参与北极障碍的有效方法之一。

北极理事会要求各成员国和平协商,解决各自主权争议问题,但其中一些成员国间仍存在尖锐的主权纠纷和矛盾,主要为俄罗斯、美国、加拿大、挪威和丹麦5国。其中比较突出的有俄罗斯和加拿大、挪威等国间的罗蒙诺索夫海岭问题,加拿大和丹麦间的汉斯岛主权问题,以及加拿大和美国间的西北航道主权问题。

俄罗斯认为,罗蒙诺索夫海岭是俄罗斯西伯利亚北部地区大陆的自然延伸,应当属于俄罗斯的大陆架。而罗蒙诺索夫海岭从新西伯利亚群岛穿过北极点附近一直延伸到格陵兰岛北岸,如果这一主张成立,则意味着俄罗斯领土将增加120万平方公里,还将与丹麦的格陵兰岛、加拿大或许还有美国的水下管辖区交界,对此加拿大、丹麦公开表示异议。

汉斯岛是加拿大和丹麦两国位于北纬80度加拿大埃斯米尔岛与丹麦领地格陵兰间内尔斯海峡上一个长3公里、宽仅1公里的小岛,此岛虽小却位于海峡中央,岛屿归属哪方,哪方就会凭空多出200海里专属经济区。因此两个北约盟国为此差点刀兵相见,并多次爆发所谓“酒瓶战争”(各自派军人登岛,并埋下一瓶本国产烈酒作为给对方的“礼物”以声明主权)<sup>[9]</sup>。

西北通道又称西北走廊,指自北大西洋经加拿大北部努纳武特、西北、育空三个地区的北极列岛进入北冰洋、再由白令海峡进入太平洋的航道,它是连接大西洋和太平洋的捷径,战略位置十分重要,如果船队经由这条通道往来北大西洋和远东地区,就能将原本漫长的航线缩短6000公里至8000公里。这条通道大部分穿越加拿大控制的北极列岛和北冰洋海域,加拿大一向认为主权属自己,美国虽对此有异议,但以往由于冰层未化,通道不通,争之无益,故表态不多。近年来随着北冰洋海冰以每年10多万平方公里的速度消退,西北通道的价值逐渐体现,美国公开提出“北冰洋航道公海论”,引发加美关系一度紧张<sup>[9]</sup>。

北极国家之间的矛盾与分歧为中国在北极发挥应有的作用预留了空间。在解决彼此之间分歧过程中,他们为增加胜利筹码,不约而同地把目光注意到中国身上。除前文所说俄罗斯、丹麦之外,美国和加拿大也有拉拢中国以对抗其竞争对手的意愿。

2010年4月10日,由多家基金会支持的“美国北极治理项目”组出台了一份研究报告,《大变革时代的北极治理:重要问题、治理原则与未来进程》更进一步建议,“应该对重要的非北极力量如中国……

《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。

在北极理事会中的永久观察员地位予以认可”<sup>[10]</sup>。美国著名的极地研究学者, Oran R. Young 在《海洋与海岸法国际学刊》上发表的《北极大势: 急剧变化时代的治理》一文中认为在“全球环境变化对北极带来的挑战的大框架下, 对北极事务的有效治理必须吸纳包括中国在内的北极圈外国家或国家集团的参与, 并且北极八国将不得不承认这些国家在北极作为重要利益相关方的合法权益。”<sup>[11]</sup>美国政府对参与北极事务也多次口头表达不排斥, 欢迎中国参与北极事务。双方认为中美在维护现行海洋制度方面有更多的共同点。通过多层面的对话, 中美两国在宏观层面上取得共识的基础上, 进一步推动微观层面极地问题的合作。目前在微观合作层面, 中美之间在一些领域中已有所进展, 尤其在全球气候变化、环境保护等领域。鉴于中国在北极地区同美国没有实质性冲突, 美国国内有人主张借重中国力量抗衡其他两个北极大国俄罗斯和加拿大的北极影响。

作为北极地区大国的加拿大, 虽然是北极理事会创始国, 却与俄罗斯、美国、丹麦等国一直存在着海疆纠纷, 如今面对俄罗斯咄咄逼人的北极攻势和盟友美国盛气凌人的海洋政策, 加拿大努力寻找一种以合作为主、以斗争为辅的北极政策。为了扭转在北极争夺中的不利局面, 加拿大邀请中国加入北极理事会, 力图促进北极地区集体行动。加拿大表示, 鉴于当前和未来中加两国在北极的利益, 加拿大应采取积极行动让中国成为北极群体中的一个新的、负责任的成员, 而不是坐等中国以后闯入而引发冲突。正如当年加拿大率先承认新中国一样, 如今加拿大也是第一个向中国敞开北极大门的国家。当然, 商业关系是焦点。中国驻加拿大大使章均赛在加拿大总理哈珀访问中国前夕表示, 中国希望、也应该成为北极理事会观察员国<sup>[12]</sup>。2013年加拿大担任北极理事会轮值主席国, 同意了中国的请求, 从而为中国进一步参与北极事务创造了有利的条件。

## 二、中国参与北极事务存在的障碍

北极的海域划分、科研价值、环境生态变化、自然资源开发、未来航道的使用、潜在的地缘战略价值都关系到中国的未来, 但中国最关注的还是北极气候变化及其科考价值, 在北极的活动也主要集中于科研。尽管如此还是引发一些北极国家的抵制和无端猜疑。事实上北极八国的关门主义政策也决定了中国参与北极事务的艰辛, 可以说有利因素与障碍并存。

首先, 中国遭到了北极八国“门罗主义”的阻挠。2011年, 中国商人黄怒波计划在冰岛购地建设旅游设施, 结果遭到拒绝。有分析认为, 黄怒波购地遭拒反映了北极国家对区域外国家染指北极的高度戒备, 这种戒备以及北极国家奉行的门罗主义, 正是中国参与北极面临的障碍<sup>[13]</sup>。

目前, 世界上还没有专门关于北极的国际条约。相关国际法的缺失, 导致北极国家有机会采取各种手段跑马圈地, 试图控制更多的北极领土和海域, 以便将来开发那里的资源。北极八国试图利用它们所处的地理优势, 既不愿制定新的国际条约来约束自己在北极的行动, 也不希望区域外国家染指北极。尽管这些国家围绕领土、外大陆架存在争端, 面对试图染指北极的区域外国家它们却联手一致对外, 企图将北极变成它们独享的“领地”。

2008年5月, 北极沿岸五国——加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯、美国召开会议并发布共同宣言, 强调没有必要制定新的国际法来治理北冰洋。2011年5月12日北极理事会努克会议发布《北极高官报告》, 决定强化北极理事会的地位和作用, 认为北极理事会不仅要提出建议, 还应制定具有法律约束力的文件, 并决定在挪威成立北极理事会总部和秘书处, 这些国家试图将北极理事会变成主管北极事务的“政府”<sup>[13]</sup>; 八国还确定了灾害发生时各自责任区。有分析认为, 北极八国今后有可能按照责任区来分割整个北极。2013年1月22日, 北极理事会常设秘书处成立, 这结束了北极理事会由轮值主席国设立临时秘书处的局面, 标志着北极理事会这一重要的北极事务对话机构从此有了常设机构, 北极治理向机制化、正规化迈进。

这次会议最引人注目的是对北极理事会接纳观察员的条件、观察员义务和权限做了相当苛刻的规定。一个国家要想成为观察员, 就必须承认北极沿岸国家在北极的主权、主权权利和管辖权(以下简称“三个

《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。

必须承认”),这大大提高了北极理事会的准入门槛。因此,“三个必须承认”是北极国家设计的约束非北极国家的紧箍咒。这次会议出台的文件标志着北极版门罗主义的出笼,北极国家等于向全世界宣布:只有北极国家才有权享有北极。

正因为对区域外国家染指北极事务的担心,不少北极国家对介入北极事务保持警惕,努克会议被广泛认为是“阻止中国插手北极”的举动<sup>[13]</sup>。即便是中国在该地区正常的投资和商贸活动都会引起它们的猜疑,这正是西方和北极国家媒体纷纷炒作黄怒波冰岛购地事件的原因。所以说北极国家的门罗主义成为中国参与北极事务的极大障碍。

其次,俄罗斯对华政策的两面性,中国应该慎重对待。作为北极大国的俄罗斯,其对华政策尤其是在北极方面体现出两面性。一方面其希望拉拢中国以摆脱其在北极的孤立局面,如前文所述。但另一方面其对中国在北极的意图充满高度戒备,俄罗斯对华政策呈现出两面性的特征。因此俄罗斯对中国参与北极事务的态度也具有一定的不可预测性。

一方面,中国经济的发展起,引起了俄罗斯政界和学界的莫名担忧。同时西方的衰落,让中国和俄罗斯显现出在多极世界发展趋势中的作用。俄罗斯开始调整外交方向,现在中俄“同盟关系”不时呈现疏远之像,相反,美俄却在靠近,冷战结束之后的多极格局正在形成。另一方面,中国的武器系统逐渐独立于俄罗斯之外,这客观上增强了俄罗斯的忧虑。中国最近十年的时间,基本上吸收了几乎所有俄罗斯先进武器的关键技术和俄罗斯武器专家的智慧。研发的武器,正在逐渐地脱离俄罗斯的族谱,成为一只单独的,独立于美国和俄罗斯之外的又一个武器系统<sup>[14]</sup>。加上中国和以色列、乌克兰的接近,更让俄罗斯感受到了中国在武器方面,即将抛弃俄罗斯。

鉴于此,俄罗斯开始对涉及中国利益的问题大做文章。俄罗斯支持印度,是印度的最大的武器供应商;俄罗斯支持越南,是越南先进性进攻武器的最大提供者。这些活动既让俄罗斯获得可观的经济利益,又迫使中国分散精力于南方,等于减轻了自身的压力。2011年5月努克上,俄罗斯成为阻挠中国进入北极的急先锋。可到2011年7月俄罗斯副总理谢尔盖·伊万诺夫于声明俄罗斯不反对中国以观察员国的身份加入北极理事会<sup>[15]</sup>。因此,俄国对华政策的两面性使中国在中国参与北极事务上对其不要寄予太高的期望。

再次,美国对华的遏制战略,中国更也应该提高警惕。任何国家的区域战略往往都服从于其全球战略。当前背景下,美国在其他地区收缩势力,集中精力于中国周边,构筑阻挠中国发展的环形包围圈,美国将遏制中国发展列为头等要务,任何使中国获利、有利于中国发展的举措,都在美国的反对之列。美国政府希望借助中国势力抗衡俄加的同时,也对中国因此获利深感不安,担心因此而使中国坐大。所以美国对中国参与北极事务是“有限度”的欢迎,坚持中国在北极事务的参与以及与中国在北极地区的合作必须服务于美国的整体战略利益<sup>[16]</sup>。美国对中国的北极介入持不支持态度。有些西方学者认为,中国利用美国与加拿大、俄罗斯在北极的问题,特别是北极航道的问题上的分歧谋求加强北极存在,而美国则予以“默认”,似乎是“纵容”中国在北极的活动。事实是,美国一方面对中国的北极活动不置可否,但同时却悄悄构筑阻挠中国进入北极的壁垒。

为了在北极问题上遏制中国,一方面,美国积极支持另一非北极大国印度的北极追求,并加强了与冰岛、挪威和丹麦等北欧国家的合作,堵截中国的北极“入口”。在2011年5月的努克会议前夕,美国负责海洋与渔业事务的助理国务卿 David Balton 宣称,印度在北极地区有重要利益,可望成为北极理事会的观察员国<sup>[17]</sup>。努克会议之后不久,美国与冰岛两国外长在华盛顿签署了北极合作协议<sup>[18]</sup>。美国加强与冰岛的协调,不免让人联想到这根源于西方媒体对中国与冰岛北极关系的热炒——中国驻扎雷克雅未克使馆被列为最大使馆,中国商人黄怒波的一件普通购地商业合同被渲染上了浓厚的政治色彩。在此背景下美国和冰岛的北极合作不能排除含有排斥中国的色彩。2011年10月20日,美国总统奥巴马在白宫会见挪威首相斯图尔滕,北极合作是双方会谈的重要议题。11月10日挪威和美国签署了一项有关两国在北极地区石油和天然气资源可持续开发上进行合作的协议<sup>[19]</sup>。同时加强同丹麦和格陵兰的协调,也是美国北极外交

《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

2、5、8、11月出版

本期出版日期:2013年8月31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 王传兴

编辑 孙鹤家 张研



中的重要内容。

另一方面,美国加强了与俄罗斯的能源合作。2010年8月30日,俄罗斯最大的石油公司——由政府控制的俄罗斯国家石油公司与美国能源巨头艾克森美孚公司签署了一项具有战略意义的合作协议,俄罗斯总理普京出席了该协议的签字仪式。两家公司将共同勘探开发北极油气资源。这项合作协议的价值高达32亿美元,用于北极喀拉海和黑海的勘探。它们还计划向圣彼得堡的一个研究中心投资4.5亿美元。预计埃克森美孚和俄罗斯石油公司的协议将在10年内实现价值2000亿至3000亿美元的直接投资。这项能源合作协议是美俄北极接近的重要标志,对于北极地缘政治影响深刻<sup>[20]</sup>。

北极石油合作,打开了美俄合作新篇章。同美俄能源合作的顺利程度和合作规模相比,中俄能源合作则显得路途坎坷。自90年代以来,中俄石油天然气谈判屡屡搁浅。俄罗斯利用能源问题,已经不止一次的对中国举起了大棒。美俄加强能源合作的同时,双方也加强了军事协调,开始联合军演,两国飞机可以相互进入对方领空并着陆。

美国学者 Andrew Erickson 和 Gabe Collins 在 The Wall Street Journal 撰文指出,经济杠杆将成为中国进军北极的利器<sup>[21]</sup>。美国精英们呼吁政府应该重视北极投资,以抗衡中国。

当前和今后一段时期的中美北极问题上的合作大都限于环保、科考等“低政治”领域,美国不会允许中国实质性的参与北极治理。即使中国成为北极理事会正式观察员,美国可能也不会作出更多的妥协和让步。

### 三、中国的应对策略:与北极原住民合作

由于种种因素,中国对北极事务的参与度还很低,在众多北极国际机构中也只参加了国际北极科学委员会、北极理事会等少数几个。对北极问题的研究也才起步,在北极论坛和相关国际会议上很少能看到中国人的身影。从以上分析中可以看出,中国参与北极事务的前景可谓喜忧参半。中国在把握有利因素的同时,要对困难有着清醒的认识,不可盲目乐观。

在北极棋盘上,越来越多的国家希望占据一席之地。除了北极国家外,一些非北极国家如日本、韩国纷纷新建了极地考察破冰船,印度紧随中国在北极建立了考察站,2013年3月日本新设了北极大使,以提高在北极“存在感”;此外,2013年5月15日,印度、日本、韩国、新加坡等国和中国一道成为北极理事会的正式观察员,期望更广泛深入地参与国际北极事务。

随着各国围绕北极的争夺趋于白热化,环北极国家也提高了政治要价,表面上,“北极国家”均声称欢迎国际合作,但事实上,它们都想把其他国家拒之门外,2011年5月的努克会议通过的永久观察员准入新标准就是一例。如果国际社会承认北极沿岸国家在北极地区的要求,北冰洋的国际海底将缩小为现在的九分之一左右,即从288万平方公里缩小到34万平方公里,这将严重侵犯了全球包括中国在内的公共资源<sup>[22]</sup>。

目前中国成为北极理事会正式观察员。诚然,北极理事会目前正处在由原先的政府间高级论坛向正式的国际组织转变的过程中,各种规章制度都在紧锣密鼓的建设中,北极理事会的职能亦在日益强化的情况下,这时加入其中,共同参与理事会的组织建设,对中国以后参与北极地区的活动更加有利。但是必须注意的是,北极理事会正式观察员的权利相当有限,也就是“观察”会议,“预先”了解会议信息,坐在北极理事会会议后排旁听会议内容,接收文件。经得主席同意,可以发言,或提交书面材料,或者就讨论的问题提交文件和主张观点。实际上在北极理事会中,观察员获准交流的机会并不多。因此,中国不要对正式观察员的身份寄予过高的厚望。

既然如此,中国就应该多管齐下参与北极事务。正如前文所述,北极并非全球治理的空白地带,迄今为止,已经有许多国际公约、国际法和国际组织的功能和范围覆盖北极地区,北极的很多事务有规可循,有法可依,这为中国等非北极国家参与北极事务提供了充分机会。北极理事会并非是中国参与北极事务的

《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。

唯一途径,大多数国家被排除在北极理事会外,反而会降低其作用,使之难以成为磋商北极事务的主要机构<sup>[22]</sup>。因此,即使中国没有成为北极理事会永久观察员,仍可在北极事务中发挥应有的作用。

目前中国可以采取“静观其变”的策略,因为过于积极的姿态反而会引起其他国家的警觉,这是由中国快速增长的经济以及作为新兴全球大国的地位给其他国家造成的无形压力导致的。事实上在北极事务中,中国更适合走“曲线路径”<sup>[22]</sup>。中国可以通过国际海事组织等发挥作用,参与国际制度、规则的制定,从而引导北极问题向合理公正的方向发展。同时,中国需要开展双边外交,中国应拒绝“一对多”外交方式,即中国一个国家面对整个北极理事会和所有的北极国家,而是坚定采取“一对一”的外谈判方式,逐一与每个北极国家打交道,或许北极目前这种“碎片化”的治理模式最有利于中国参与其中。此外,中国应该与北极地区的一些原住民,在北极事务中其实具有很大的发言权,中国应加强与这些地区的合作。此外,中国也可以借鉴一些其他国家参与开发北极的经验,如韩国就已经得到了北极国家不少造船的订单,还通过收购加拿大能源公司北极地区油气田的股份,为开发北极圈准备了跳板。因此,中国在参与北极事务上不应操之过急,先从基础性工作做起,加强与北极各国的经济交往以及北极环境保护、科考等方面的合作,通过这种方式逐渐加大对北极各国的影响力,待时机成熟之际,一切便水到渠成。

具体而言,我们可以与北极地区的原住民合作。这里以北极原住民人数最多、占地最广的因纽特民族为例。因纽特民族有着高度的自治权利。1999年4月,加拿大因纽特民族经过30年的不懈努力,正式成立了努纳武特自治政府。自治以后,因纽特民族集体获得352,240平方公里(占努纳武特地区总面积的18%)土地的绝对所有权,此外还拥有其中36257平方公里土地的采矿权<sup>[23]</sup>。也就是说,因纽特民族对本民族在这块土地上的活动拥有完全的自主权;2009年6月,格陵兰岛上的因纽特人取得了“准独立”:因纽特语取代丹麦语成为官方语言,自治政府掌握了天然气资源管理权、警政及司法权,并拥有部分的外交事务权,只有国防事务完全由丹麦政府主导<sup>[24]</sup>。

在努纳武特,承载着数万因纽特人改变民族闭塞落后面貌,繁荣民族文化教育事业,发展民族社会经济任务的重担,自治政府具有强烈的区域发展愿望。然而,由于众多历史遗留问题,长期遭受掠夺压迫不平等待遇,几乎没有现代经济基础,并且自然生产条件恶劣,努纳武特社会发展的内在活力十分薄弱,主要依靠加拿大南部的经济注入为命脉,以原生矿产资源开采为支柱。但是加拿大联邦的投资毕竟是有限度的,所以,自身经济发展活力的不足注定了努纳武特的社会发展政策在选择面上十分狭窄。目前他们正加快基础设施建设,积极吸纳经贸合作,招商引资,推动矿产资源开发;同时确保生态环境稳定,保障和促进原住民生存和发展的权利,有望成为北极地区开发利用的典范<sup>②</sup>。

在经济上,努纳武特主要采取租赁商业不动产-综合政策(Leasing of Commercial Real Property - Consolidated Polic)<sup>[25]</sup>。该政策声明,努纳武特地区政府提供办公空间,并提供其他设施的支持以保证政府的方案和服务到位。所以只要满足能源效率指标,遵从环境标准的的企业都可以参与竞标,租赁努纳武特地区的不动产进行商业开发活动。努纳武特政府这种开放性的招商政策就为中国参与到北极地区的开发活动中去提供了可能。2010年夏,中国所有的吉恩加拿大矿业有限公司(Jien Canada Mining Ltd.)正式投资1.124亿美元开发位于Kangiqsujuaq以西90公里、Xstrata南部的拉格兰(Raglan)镍矿<sup>[26]</sup>。这是努纳武特地区的第二大镍矿。目前正在开展的工程有燃料储存罐的预制,365个工人进行的道路工程、预住宿建设、混凝土基础和工程研究。整个项目将在2012年正式建成投产,预计将为因纽特人创造大量的就业机会。虽然加拿大联邦在努纳武特的投资项目才是这片土地经济活动的主体,国外项目目前还很少,但是随着努纳武特经济政策的开放性不断扩大,中国参与该区域开发的阻力将逐步减少。在努纳武特不断建成项目将为其区域发展做出巨大贡献,也为中国积极参与与北极发展提供了基础,增强在北极事务中的发言权。

虽然努纳武特的经济在大量外部资金注入后,特别是全球旺盛的矿物原材料和能源需求刺激下,获得了初步的发展,许多矿产开发项目投入生产,但也存在许多掣肘因素。除了基础设施薄弱外,劳动力素质

《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。

偏低也是一个不可忽视的重要原因。由于长期的殖民政策,生活在努纳武特地区的因纽特人文化断层严重<sup>[27]</sup>,而新式的西方文明又未能及时融入因纽特传统文化中去,导致因纽特劳动力素质普遍跟不上经济发展的需求。所以发展文化教育事业,提高本地人口的素质与技能一直是努纳武特文化部门和教育部门的重中之重。尽管社小学、社中学等原住民学校的兴办取得了一定的成果,但是针对劳动人口的技能培训政策却面对了巨大的困境,主要原因就是积极性的匮乏<sup>③</sup>。最新的一次针对矿业从业人员的培训计划就因为报名人数太少而被迫取消<sup>[28]</sup>。劳动力素质偏低,不能胜任工作,是许多在努纳武特从事经济活动的企业亟待解决的问题。但是中国却恰恰能够较为容易的克服难关,以即举世瞩目的庞大的高素质劳动力优势。虽然不能否认的是,由于严酷的生存条件,企业雇佣劳工去努纳武特工作的成本远较其他地区为高,但出于战略投资的角度考虑,这也未尝不是一种高瞻远瞩、未雨绸缪的尝试。

中国加入WTO后,中加之间的经贸合作日益蓬勃,以此带动的科研、教育等众多领域的合作也日趋深入。2009年12月,加拿大总理哈珀率团访华,双方就气候变化、矿产资源、文化、农业教育等领域双边合作签署了文件。虽经曲折,中加两国双边关系终进入新的转折,向合作互利迈进。2011年哈珀总理再次访华,来自中加两国的20余家公司签署了23项商业合作协议,涉及金额将近30亿加元。这些协议覆盖行业包括航空、金融、轨道交通、矿产、电信、建筑规划、农畜、环保、教育等,而且中加在矿产与能源领域存在合作潜力。

中国若要推行积极的北极政策,参与北极事务,增加对北极的发言权与事实存在,通过与努纳武特政府的合作不失为一块有效的跳板。努纳武特幅员辽阔,资源丰富,具有广阔的开发前景。并且出于其原住民自身强烈的发展意愿,自治政府开放的政策环境,可以作为中国参与北极最佳跳板。通过经济开发活动扩大在努纳武特地区的影响力,由点及面,中国可以逐步更加强硬地全面参与到整个北极事务中去,为中国在未来的发展争取生存空间。结合加拿大联邦和努纳武特自治政府的各项政策,中国在参与努纳武特以及整个北极事务时,需要发挥优势,规避纠纷。

首先,针对加拿大的北极主权主张,强调搁置争议,共同开发,充分发挥联合国作用,不失为一项可行的策略。当然,现阶段,我们首先要做到的是进一步加强对北极地区政治与法律等问题的研究,在尊重国际法的基础上为国家利益争取主动地位。目前国内许多国际法专家就认为,国际海底区域是属于全人类的共同财产,应由国际海底管理局代表全人类进行管理,为整个国际社会所共有<sup>[29]</sup>。北极地区国际海底区域开发的利益由世界各国共享,我国对此也应明确本国的权利主张。

其次,针对加拿大的北极生态环境保护政策,我国首要工作加大研究投入,加强国际交流合作。目前我国的IPY项目计划也正是以科学研究考察为主<sup>[30]</sup>。国际极地年期间,中国科学家将牵头在北极太平洋和大西洋扇区等关键海域,连续两个夏季航次开展多国联合考察,并参加其它国家的航次考察,系统观测海洋、海冰和大气变化,充实我国北极研究的数据来源;探寻北极海洋、海冰和大气主要变异现象和规律,研究这些变异过程与全球和区域气候变化的因果关系;研究北极海洋和海冰快速变化对我国及全球气候系统的影响。

再次,针对努纳武特的社会经济政策,中国应积极参与,扩大在当地的投资和影响力。这项政策不仅关乎我国未来的能源和矿物原料来源安全,而且也能增强我国在北极事务上的发言权。鉴于努纳武特的经济基础薄弱,中国在参与努纳武特开发时,除了投资矿产资源,特别是油气资源开发外,可以注重发挥我国的基建工程优势,着力进行基础设施建设项目,既造福当地,也为进一步投资开发铺平道路,可谓一举多得。

通过与努纳武特地区的北极原住民合作不失为一条有效的途径,那么阿拉斯加和格陵兰地区的因纽特人,北欧的萨米人以及俄罗斯北极地区的众多原住民,是不是也是积极的合作伙伴?这是学术界需要进一步研究的课题。

《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。

\*收稿日期: 2012-11-29 修回日期: 2013-3-31

基金项目: 国土资源部“极地国家利益战略评估专题”的子课题“北极环境变化下的中国安全环境研究”; 同济大学“985工程”课题“全球治理与中欧关系”(0703141505)。

①那时称永久观察员(perpetual observer), 目前已改成为正式观察员(formal observer)。

②这一节部分内容已在《国际观察》上发表{潘敏.近年来的加拿大北极政策—兼论中国在努纳武特地区合作的可能性[J]. 国际观察: 2011(4): 24-30}

③主要是由于努纳武特食利性经济给人口带来了众多福利保障, 助长了惰性, 参加: Frances Widdowson. The Political Economy of Nunavut: Internal Colony or Rentier Territory? [DB].

<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Widdowson.pdf>, 2010-9-4.

### 参考文献

[1] Norway May Halt China's Arctic Council Ambitions [OL].

[www.2point6billion.com/.../norway-may-halt-chinas-arctic-council-ambitions-10742.html](http://www.2point6billion.com/.../norway-may-halt-chinas-arctic-council-ambitions-10742.html), 2012-01-27

[2] Norway Supported China Participate In The Arctic Resource Development [OL].

<http://www.yugler.com/Article/Norway-Supported-China-Participate-In-The-Arctic-Resource-Development/68175>, 2011-01-26.

[3] China, Seeking a Voice in Arctic Affairs, Says It Has Swedish Support for Arctic Council Role [OL].

[http://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/china-seeking-a-voice-in-arctic-affairs-says-it-has-swedish-support-for-arctic-council-role/2012/04/16/gIQAyv69KT\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/china-seeking-a-voice-in-arctic-affairs-says-it-has-swedish-support-for-arctic-council-role/2012/04/16/gIQAyv69KT_story.html), 2012-04-16.

[4] 嘉妮拉·卡尔森.瑞典支持中国为北极理事会永久观察员[OL].中国网,

<http://ml.china.com.cn/html/renwu/ssrw/20120427/19261.html>, 2012-04-27.

[5] Canada, Denmark May Split Arctic Island [OL].

<http://dll.yukoncollege.yk.ca/agraham/newsItems/departments/circumpolarMatters.xml>, 2012-4-15.

[6] 国务院总理温家宝与冰岛总理西于尔扎多蒂会谈 [OL]. 中华人民共和国人民政府网,

[http://www.gov.cn/ldhd/2012-04/21/content\\_2118800.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2012-04/21/content_2118800.htm), 2012-04-21.

[7] 俄副总理: 不反对中国进军北极[N]. 中华网,

<http://military.china.com/top01/11053250/20110707/16634514.html>, 2011-07-07.

[8] 中俄联手与美国大打出手: 从台海到北极全面对抗[OL]. 战略网, <http://www.chinaiiss.com/>, 2007-11-9

[9]“北极八国”要垄断北极 主权纠纷日趋白热化”[OL]. 凤凰网,

[http://news.ifeng.com/mil/4/detail\\_2012\\_05/16/14564377\\_1.shtml](http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2012_05/16/14564377_1.shtml), 2012-05-16.

[10] Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward [OL]. Report of the Arctic Governance Project, <http://www.arcticgovernance.org/>, 2010-10-14.

[11] Oran R. Young: The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change. The International Journal of Marine and Coastal Law [J]. 2009, Vol 24 (2) :423-442.

[12] 加媒猜中国可能向哈珀提北极要求[OL]. 新华网,

[http://news.xinhuanet.com/energy/2012-02/04/c\\_122656062.htm](http://news.xinhuanet.com/energy/2012-02/04/c_122656062.htm), 2012-02-04.

[13] 中国走近北极 俄美等宣布对其北极利益寸步不让[OL]. 凤凰网,

[http://news.ifeng.com/mil/4/detail\\_2012\\_05/16/14564436\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mil/4/detail_2012_05/16/14564436_0.shtml), 2012-05-16.

[14] 后美国时代 要提防俄罗斯一百八十度大转向[OL]. 西陆网,

[http://www.xilu.com/2011/0819/news\\_610\\_183651.html](http://www.xilu.com/2011/0819/news_610_183651.html), 2011-08-19.

[15] 俄罗斯突然改变态度 声称不反对中国进军北极[OL]. 西陆网,

[http://junshi.xilu.com/2011/0709/news\\_48\\_172421.html](http://junshi.xilu.com/2011/0709/news_48_172421.html), 2011-07-09.

[16] 郭培清. 中美北极关系探讨[Z]. 中国极地研究中心. 2012: 43.

[17] India Might Become Observer of Arctic Council [OL]. IBN Live, <http://content.ibnlive.in.com/topics/arctic>, 2011-05-10.

《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

2、5、8、11月出版

本期出版日期: 2013年8月31日

<http://spisr.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 王传兴

编辑 孙鹤家 张研

- [<sup>18</sup>] Secretary Clinton and Minister Skarphéinnsson Agree on Further Cooperation in the Arctic [OL]. Ministry for Foreign Affairs, <http://www.mfa.is/news-and-publications/nr/6304>, 2011-05-19.
- [<sup>19</sup>] 挪美两国签署北极油气可持续开发合作协议[OL]. 中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/hyxx/fuwu/201111/20111107830792.html>, 2011-11-15.
- [<sup>20</sup>] 俄石油与埃克森美孚战略牵手 开发北极油气资源[OL]. 人民网, <http://mnc.people.com.cn/h/2011/0831/c227933-884892814.html>, 2011-08-31.
- [<sup>21</sup>] China's New Strategic Target: Arctic Minerals [OL]. China Realtime Report, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/01/18/china%E2%80%99s-new-strategic-target-arctic-minerals/>, 2012-01-18.
- [<sup>22</sup>] 中国离北极有多远[OL]. 新华网, [http://news.xinhuanet.com/tech/2011-07/20/c\\_121694947\\_3.htm](http://news.xinhuanet.com/tech/2011-07/20/c_121694947_3.htm), 2011-07-20.
- [<sup>23</sup>] 陈士章. 原住民族法与国家权力之划分——以加拿大努纳武特法案为例[A]. 施正锋等主编. 加拿大原住民族的土地权实践[M]. 台湾花莲: 东华大学原住民族学院, 2008: 231-262.
- [<sup>24</sup>] Katja Göcke, The 2008 Referendum on Greenland's Autonomy and What It Means for Greenland's Future [J]. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2009(1): 103-121. [http://www.zaoerv.de/69\\_2009/69\\_2009\\_1\\_a\\_103\\_122.pdf](http://www.zaoerv.de/69_2009/69_2009_1_a_103_122.pdf).
- [<sup>25</sup>] Department of Community and Government Services. Leasing of Commercial Real Property – Consolidated Policy [OL]. <http://www.gov.nu.ca/policies/lpcgs.pdf>, 2007-05-10.
- [<sup>26</sup>] Nunavik's Second Nickel Mine to Start in 2012 [OL]. Nunatsiaq Online, [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/180810\\_Nunaviks\\_second\\_nickel\\_mine\\_heads\\_for\\_2012\\_opening/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/180810_Nunaviks_second_nickel_mine_heads_for_2012_opening/), 2010-08-18.
- [<sup>27</sup>] Nancy A. Morgan. "If not now, then when?" First Nations Jurisdiction Over Education: A Literature Review, A Report to the Minister's National Working Group on First Nations Education [Z]. Minister's of Indian and Northern Affairs, 2002: 15.
- [<sup>28</sup>] Mine Training Program Cancelled because of Low Enrollment [OL]. Nunatsiaq Online, [http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/020910\\_mine\\_training\\_program\\_cancelled\\_because\\_of\\_low\\_enrollment/](http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/020910_mine_training_program_cancelled_because_of_low_enrollment/), 2010-09-02.
- [<sup>29</sup>] 王翰灵. 依法维护国家海洋权益[OL]. 中国法学网, <http://www.iolaw.org.cn/showArticle.asp?id=1503>, 2010-09-05.
- [<sup>30</sup>] 国际极地年中国行动委员会. 国际极地年中国行动计划简介[J]. 极地研究, 2007(1): 76-77.



《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。

## 极地国别政策

## The EU's Arctic Policy development

## A new European foreign policy area in development

the Fridtjof Nansen Institute, Norway Njord Wegge

**Abstract:** The EU is currently reviewing its interests in the High North and has recently started developing an Arctic policy. This article aims at explaining this foreign policy expansion by applying a theoretical framework consisting of three levels: (1) the internal level—viewing EU foreign policy (EFP) as the product of an “organization;” (2) the state level—in specifically accounting for the role played by external actors, primarily states; and (3) the systemic level—viewing the EU and its foreign policy as dependent on structural conditions within the global system. Through interviews, document studies, as well as existing scholarly research, the article identifies impact from all three analytical levels, including how the supranational and member-state level combined has been decisive in shaping the final policy outcome. The research identifies the crucial role played by other Arctic states, particularly Canada and Norway. Finally, on the systemic level, key conditions such as global warming and economic forces are recognized as relevant explanatory factors behind the development of the EU's Arctic policy.

## 1. Introduction

Over the last few years the EU has become more aware of its interests in the Arctic and begun developing an Arctic policy. With increasing global temperatures leading to less sea ice and more human activities in the Arctic, the EU's policy development has been a timely extension of the Union's foreign policy focus. However, speculation from some Arctic states has arisen concerning the reasons behind the EU's motivation to develop an Arctic policy.

This article reveals new insight concerning the background for the Union's novel interest in the Arctic, and proceeds by raising the following research questions: First, what explains the EU's development of an Arctic policy? Second, how did this process evolve? And third, what are the main elements of this policy under development?<sup>1</sup>

Based on other studies of EU foreign policy development, this article identifies three basic levels of analysis to study the evolution of EU Arctic policy.<sup>2</sup> These are as follows: (i) the internal level - EU foreign policy as the product of an “organization;” (ii) the state level - the role played by external actors, primarily states; and (iii) the systemic level - the EU and its foreign policy as dependent on structural conditions within the global system. The author identifies the impact of all these levels. First the article focuses on the way the supranational and member-state levels in combination have been decisive in reaching the final policy outcome. Next the research uncovers and discusses the crucial role played by other Arctic states, particularly Canada and Norway. Finally, on the systemic level, key conditions, including global warming and economic forces, are discussed. The article reviews the content of the proposed policy and addresses some important issues at stake, including the Union's role regarding environmental issues, as well as its role as a major consumer of energy extracted from the region.

The Arctic policy process is unique in European Union Foreign Policy (EFP) development, a somewhat new dimension altogether of the EU. In this respect the author suggests that the methodological approach and

《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。

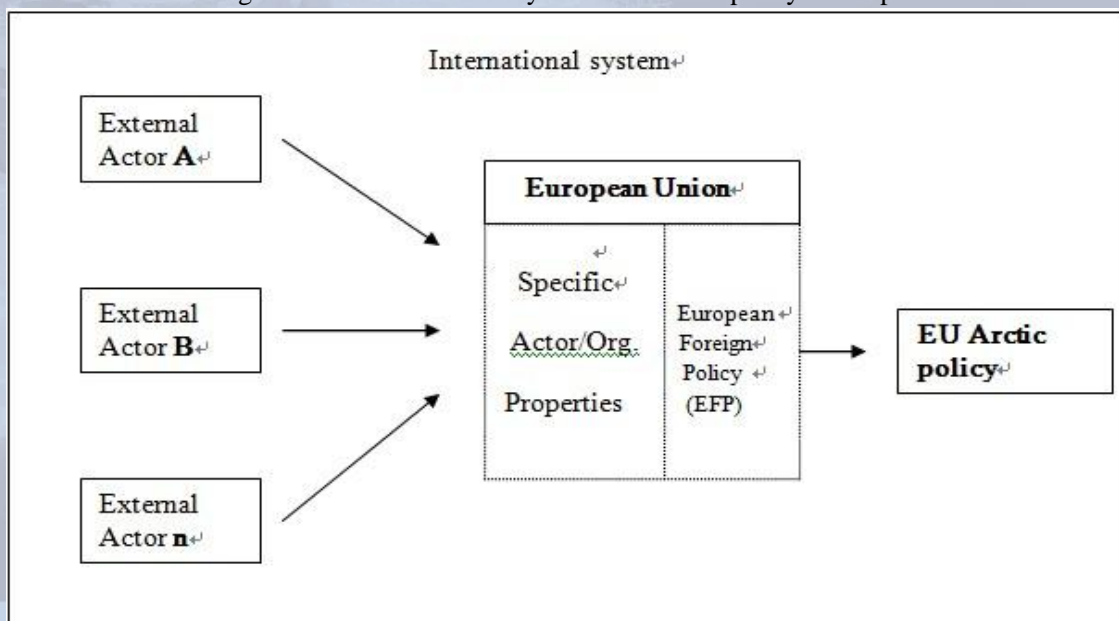
theoretical findings may also be relevant to other EFP areas, such as the Euro-Mediterranean Partnership, European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership. While this article addresses the long-term historical background of the EU's relationship to the Arctic, the main focus will be from the turning point in 2007 - when the "Bluebook" on the EU's Maritime Policy suggested creating a special report on strategic issues for the EU relating to the Arctic Ocean - until the spring of 2013, when the EU finally was granted an EU observer membership in the Arctic Council.

The structure of the article is the following: Section 2 introduces and discusses general theoretical approaches to EU foreign policy development. In section 3, the EU's Arctic policy process and outcomes are presented. Section 4 analyzes the empirical data in light of the previously presented theoretical framework, and then section 5 draws some final conclusions.

## 2. EU foreign policy development - theoretical approaches

The European Union is increasingly attempting to create and coordinate new areas of its EFP. The prospective European Arctic policy explained in this article is an example of one of these new areas. Figure 1 illustrates the three analytical levels applied here. The EU's Arctic policy is a direct product of the EU (which itself is a unique unit in IR "International Relations"—a *sui generis*). This process (the output from the "EU box") is probably the most familiar and well analyzed aspect of EFP-making in the existing literature.<sup>3</sup> However, while Arctic policy flows directly out of the "EU box," this box is influenced by the international system as a whole, whose specific actors (states and/or non-states) individually impact the Union as well.<sup>4</sup> This simple basic analytical conceptualization of how EU foreign policy is generated serves as a suitable and flexible approach to the subject, in particular highlighting the importance of the external level as a crucial supplement to internal EU processes. Methodologically the theoretical model has a rationalist foundation, where the framework combines insights from EU studies and mainstream IR approaches, such as the liberal complex-interdependence paradigm and neorealism ("neo-neo synthesis").<sup>5</sup>

Figure 1: Three-level analysis of EU Arctic policy development.



《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。

### 2.1 The internal dimension: EFP as the product of the EU as an organization

“Single by name, dual by regime, multiple by nature – this is the Union’s institutional framework in a nutshell.”<sup>6</sup> The European Union has often been characterized as a complex moving target, which makes it difficult to develop lasting theoretical concepts of the interaction between its formal structures and policy output. While EFP is currently an established part of the study of the EU, it is a relatively recent addition to the vocabulary, with no standard theories attached.<sup>7</sup> Identifying the most relevant and important organizational elements impacting foreign policy development is therefore a demanding task. When examining established theories on EU policy development, Andrew Moravcsik’s liberal intergovernmentalism stands out. Moravcsik portrays EU policy development as a two-step process where the preferences of each member state are first decided by the balance of interests on the domestic level, and then EU policy is determined as the result of traditional intergovernmental bargaining.<sup>8</sup> However, liberal intergovernmentalism has been heavily criticized for not paying enough attention to the long term effects of political integration on the formation of preferences among member states, as well as for allegedly overemphasizing the role of the Council in policy formation, as opposed to the roles played by the Commission and European Parliament. The traditions emphasizing the importance of these supranational institutions are often labeled today ‘supranational governance,’ a perspective associated with scholars like Gary Marks, Paul Pierson, or Markus Jachtenfuchs.<sup>9</sup>

Federica Bicchi has analyzed EFP-making towards the Mediterranean.<sup>10</sup> By focusing on the internal dimension of the Union she points out how EFP processes generally should be considered ideational processes, driven by cognitive uncertainty, and where three conditions need to be met in order to turn ideas into more concrete policy initiatives. The three conditions are: (i) A *policy window*, or window of opportunity. This new window could open up, for example, by uncertainty at the national level regarding how to respond to a particular external challenge. (ii) A dedicated *policy entrepreneur*. This may be an EU institution, a member state, or even a group of interested states. (iii) A *convergence of ideas* on the definition of what the problem is between member states and EU institutions.<sup>11</sup> This article applies the theoretical insights derived from Bicchi’s analysis of EU policy towards the Mediterranean, and reviews empirical findings from the Arctic in light of her framework.

### 2.2 The role of external actors

Traditionally political analyses with the dominant realist tradition at their core have viewed states as the most important actors in the international system.<sup>12</sup> While no international relations analysis can exclude the state, multinational enterprises, multilateral governmental organizations, and NGOs are also often regarded as important actors in IR,<sup>13</sup> especially within the liberal tradition. When analyzing the EU and its interaction with actors in its external environment, it seems reasonable that the scope and substance of the matter at stake should determine which actors should receive the most attention.

When reviewing the process that led to the development of the most important documents outlining EU Arctic policy (the Commissions Communication of 2008, the Council Conclusions of 2009, and the European Parliament’s report on the Arctic), the role played by the Arctic states themselves is a powerful explanatory factor.<sup>14</sup> As the Union moved from its traditional position of being more or less politically uninvolved in the Arctic to becoming engaged in the region, it suddenly entered into an area heavily dominated by a few essentially content and self-contained nations, which carefully protect their sovereign rights and privileges as Arctic Council member states. In this situation EU efforts to create a role for itself had to take the Arctic states’ opinions into careful consideration. Due to the geopolitical nature of the Arctic, it is reasonable to expect Arctic states to be the most important external actors in the EU’s pursuit of a role in the High North. Among the Arctic states the five

《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。



Arctic Ocean coastal states (Norway, Russia, USA, Canada and Denmark/Greenland) were the most important to the EU, as a result of the maritime nature of this region.

Finally, even though the EU may possess certain properties of a unique post-sovereign state, it generally cannot escape the reality of the anarchical international system of which it is a part, and where relative gains tend to play a critical role.<sup>15</sup> While this situation might be overlooked with regard to some parts of the Union's 'near abroad'—for instance in the European Neighborhood Policy and Eastern Partnership, where the Union uses its 'soft power' to attract neighboring states in the south and east which desire to join the community—the Arctic subsystem in IR, with its great powers and high economic and military stakes, is considered another matter entirely.<sup>16</sup>

### 2.3 The systemic level: the EU as an actor in the global system

According to Knud Erik Jørgensen, the role played by the external environment in particular has been (strangely) downplayed in research on the EU and on the world. "Systemic factors, whether conceived of as polarity structure or international society, play a minor role, and systemic change also does not figure prominently on the research agenda or among explanatory factors."<sup>17</sup> He continues by stating that scholars generally "do not pay attention to how the EU has been shaped by the environment. Instead they aim at explaining how the EU aspires to shape the environment."<sup>18</sup> Similarly, when looking at pre-existing scholarly literature on EU foreign policy analysis, the main approach seems to focus on the unique nature, value or identity of the EFP, and how it is created as a mixture of the supranational community dimension and the impact of member states' national foreign policy.<sup>19</sup> This article considers systemic conditions influencing the EU's Arctic policy. In this respect 'geopolitics/realism' and the 'liberal complex-interdependence' frameworks will be evaluated.

The realist and geopolitical traditions share many features. They are both crucially interested in power capabilities and their distribution and source. They also both regard conflict and struggle as immanent parts of international relations and of civilization itself. At the same time, while geopolitical traditions have been devoted to analyzing how specific geographical characteristics, like space, topography, position of territories, climate, and distances interact with people and largely determine events, realism and neo-realism have been more state-centric, emphasizing the effects of properties in the state system.<sup>20</sup> When interpreting the Arctic policy development in the EU, questions of access to, or control of, strategic territories, communication lines, waterways and natural resources become paramount in the geopolitical tradition. For neo-realists, issues concerning enhancing security and minimizing threats through the possession and distribution of military and economic power capabilities are vital.<sup>21</sup> While realists may question the role of the EU as an actor, at the same time they may endorse the notion of the EU seeking to advance its relative advantages in trade and political influence, while simultaneously seeking to minimize foreign threats.<sup>22</sup> Hence, Arctic policy development in the EU may be accounted for as being a response to systemic change, where the Union seeks to protect its interests in a region of increasingly higher stakes in matters of wealth and security.

Within the liberal perspective, the international system is assumed to be anarchic but mitigated by international regimes, trade, and complex interdependence. While certain properties in the external system are vital for explaining actor behavior, the system's structure is far from being as "deterministic" as it is sometimes portrayed within the neo-realist paradigm. Many actors perceive the absence of a clear hierarchy of issues, and questions relating to military power do not necessarily overshadow other sector interests.<sup>23</sup> The liberal perspective stresses the existence of multiple channels of interaction between societies, and downplays the

《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。

importance of hierarchical state structures. When the liberal perspective framework is used to interpret EU Arctic policy development, the increasingly interwoven status of the High North in the global system (IR) must be taken into account.<sup>24</sup> Furthermore, the consequences of the spread of international law, economic interests, trade, and dependencies can and do often predominate over purely military and strategic considerations. When seeking to identify and test any possible system-effects on EU foreign policy development, the Union's preferences and behavior within a given field of interest should be weighed against the deductive predictions proposed by the system theories. The degree of such a match is discussed later in the analysis.

### 3. The EU's Arctic policy: process and results

#### 3.1 The Background

Throughout most of EU/EC history, the Arctic region has been regarded as a peripheral concern of little importance. Greenland has historically been the most important Arctic territory to play any sort of significant role for the European Community. However, after Greenland became a member of the EC along with Denmark in 1973, many Greenlanders saw EC membership as a threat to their traditional lifestyle and economy. In particular, conflicts concerning fishing and hunting of sea mammals created problems in the relationship. The Greenlandic discomfort with their EU/EC membership, and repeated quarrels over fishing rights especially, led to a referendum in 1982 where the majority of Greenlanders voted to leave the EC.<sup>25</sup> When Greenland formally left the EC in 1985, the Community was left without any territories above the Arctic Circle, and as a result Arctic topics largely disappeared from its political agenda.

When Finland and Sweden joined the EU in 1995, the Union was again represented with territories to the north of the Arctic Circle. The EU's expansion into the Nordic area would soon imply a new impetus for dealing with issues concerning the High North, and with the Finnish presidency in 1997, the initiative to create the "EU's Northern Dimension" (ND) was launched.<sup>26</sup> However, while the scope of the ND stretched from Iceland to the Kola Peninsula, and later also came to include "an Arctic Window," its main focus became the Baltic states and Sweden and Finland's relationship with Russia. Furthermore, the ND was not given a separate budget line, and no new personnel were recruited to the program.

With the second Finnish presidency in 2006, the Finns sought to revive the entire ND, hence opening up the possibility of a strengthened EU focus in the Arctic. Yet while the ND was re-launched and amended to become a "partnership model," where Norway, Russia, and Iceland, along with the EU, were given status as equal members, there were still no significant attempts to develop the "Arctic Window."<sup>27</sup> While it is clear that the ND has played an important role with respect to developing regional cooperation between the EU and Russia in the Arctic rim area of Murmansk and Lapland, this effort is more accurately characterized as regional cooperation rather than as an initiative of a genuine Arctic nature.<sup>28</sup> So while the ND truly did touch upon Arctic issues, this was not the source of the EU's wholehearted Arctic policy initiative. Nevertheless, the double Finnish initiative branded the Nordic country as strong advocates for a broader EU engagement in the north, a viewpoint they were to hold in the years to come.<sup>29</sup>

In retracing the process that led to the Commission's first communication on the Arctic in November 2008, it can be determined that the starting point for the Union's Arctic policy directly followed in the wake of the EU's Integrated Maritime Policy development. The Integrated Maritime Policy (IMP) process was a major undertaking in the first Barroso Commission, developed through the production of a "Green Book," and later a "Blue Book." While the Arctic was hardly mentioned in the "Green Book" presented in 2006, this had changed by the

《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。

presentation of the “Blue Book” a year later.<sup>30</sup> The attached Action Plan then stated:

In 2008, the European Commission will produce a report on strategic issues for the EU relating to the Arctic Ocean ... The aim of this action is to lay the foundation for a more detailed reflection on the European interests in the Arctic Ocean and the EU's role in this respect.<sup>31</sup>

While Arctic issues at this time were rapidly becoming more important in the global consciousness, largely due to global warming, the topic had not yet ‘exploded.’ According to the IMP taskforce leader, the UK's Ambassador Richardson, the timing was largely due to external developments including increased media interest in the region and the Russian flag planting at the North Pole sea bottom, as well as specific Norwegian efforts to raise the EU focus toward the Arctic.<sup>32</sup> Through two visits to Norway, including a week-long journey on the governmental polar research vessel “Lance” around the Arctic islands of Svalbard, the taskforce leader became convinced of the need for the EU to have an Arctic policy.<sup>33</sup>

The plan to produce a report on strategic issues for the EU in the Arctic was soon to become a reality, and on the eve of 2008 an EU inter-service working group was created to take on the task. The group was appointed as an elite consisting of 10 to 15 individuals on a partly rotating basis. All but one of the members came from the Commission, primarily from DG Relex (Directorate-General for the External Relations), and the sole external person was an Arctic expert from the European Environmental Agency. The group was chaired by the Hungarian national János Herman, who was to become the key actor in Arctic policy development.

### 3.2 2008-2009: The formative years - learning and policy-making

The biggest challenge for the Commission's inter-service group in writing a report on EU interests in the Arctic was to overcome a fundamental lack of knowledge about the region.<sup>34</sup> This included politics as well as insight into the region's geophysics and social demography. Throughout the coming year, by dividing the work among subgroups, contacting experts, and initiating fact-finding missions, the group partially mitigated their initial knowledge deficit.

While concerns relating to the Arctic were new to most of the members in the inter-service group, this was also true for other EU institutions. For example, when the EU Parliament is scrutinized, the same situation is apparent. Only a few individuals of the over 700 elected members had any in-depth knowledge about the region. In practice, this situation allowed a small group of individuals imbued with interest and expertise in Arctic issues, very large influence in the assembly.<sup>35</sup> The most prominent among such parliamentarians was the UK liberal and Parliament vice president, Diana Wallis. For years Wallis had been engaged in Arctic governance issues, visiting the Conference of Arctic Parliamentarians as early as the year 2000, and attending her first Arctic Council (AC) meeting in 2001 as the Vice-Chair of the European Parliament's delegation to Norway. Throughout the years Wallis had developed competence in the topic of the politics of the Arctic, and gained great trust from Parliament. However, Wallis was by no means a moderate nor an advocate for continuing the *status quo* with regard to Arctic governance. As early as 2006, in a speech delivered to the Conference of Arctic Parliamentarians, she had argued that the parliamentarians should demand an Arctic Charter, possibly regulating and preserving the High North along the lines of the regime in Antarctica.<sup>36</sup> But this view was highly controversial and did not have any support among the five key Polar Ocean coastal states (USA, Russia, Norway, Denmark/Greenland, and Canada), all of whom were crucially concerned with protecting their sovereign rights in the Arctic, and who upheld the UN Convention on the Law of the Sea (LOSC) as a sufficient legal framework for the region.

In spite of this controversy, Diana Wallis and the ALDE (Alliance of Liberals and Democrats for Europe) became the main driving force behind the passage of the European Parliament's October 9, 2008 resolution,

《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。

advocating a much more proactive role by the EU in the Arctic:

[The European Parliament:]... 14. Urges the Commission to take a proactive role in the Arctic by at least, as a first step, taking up ‘observer status’ on the Arctic Council, and considers that the Commission should set up a dedicated Arctic desk. 15. Suggests that the Commission should be prepared to pursue the opening of international negotiations designed to lead to the adoption of an international treaty for the protection of the Arctic, having as its inspiration the Antarctic Treaty.<sup>37</sup>

The resolution was adopted with 597 votes in favor, 23 against, and 41 abstentions. The resolution created quite a racket and resulted in considerable problems for the Commission in relation to the other Arctic states while it prepared its presentation of the Communication of EU interests in the Arctic.<sup>38</sup>

While the inter-service group had provoked some European Arctic states in the early phase of drafting the Communication (for example, by proposing that the EU should contribute toward the “management” of the Arctic), this was believed to have been adjusted by the second half of 2008.<sup>39</sup> When the highly controversial resolution passed in the Parliament, alarm bells went off in Oslo and Copenhagen again, with both countries mobilizing to prevent the EU Commission from endorsing the Parliament’s position. At this stage it was the Norwegian foreign ministry in particular that responded. After the foreign ministry first suggested having a “workshop” targeted at sharing information about Arctic governance with the Commission, an idea that was turned down by DG Relex (probably due to the uneasiness it felt about the implied dominant role of a non-EU country), multiple bilateral talks between the EU leaders and some of the most senior Norwegian Foreign Affairs officials were arranged instead. The intense Norwegian effort during this period to follow up on the Commission’s work caused the chair of the inter-service group, János Herman, to exclaim that he felt “surrounded by Norwegians.”<sup>40</sup>

The climax of Norway’s efforts came in a joint meeting in Brussels on November 12, 2008 between the Norwegian Prime minister Jens Stoltenberg and Commission President Jose Manuel Barroso. After the meeting Barroso declared that “as a matter of principle, we can say that the Arctic is a sea, and a sea is a sea. This is our starting point.” By so stating he implied that the LOSC should be recognized as a legal framework. While Barroso would not go into detail about the forthcoming release of the Commission’s Communication on the Arctic, the *EU Observer* reported the next day: “Commission backs Norway’s Arctic vision: no new treaty.”<sup>41</sup>

During the crucial months leading up to the Commission’s forthcoming Communication, Denmark had also taken advantage of leaks from the inter-service group in order to stress important issues from its standpoint. However, in practice, the Danes viewed themselves primarily as representatives of the Greenlandic population on Arctic issues, which was a position they also were perceived to hold in the inter-service group. While this position was in accordance with formal EU-Danish/Greenlandic agreements, it created a paradox, since Greenland was not a member of the EU. The Danish Arctic officials had furthermore become very unpopular in the Commission at this time, by stubbornly upholding the interests of Greenland’s indigenous population through its fight to stop the expected EU ban on seal products.<sup>42</sup> Danish officials also started to question the lack of consultation by the inter-service group, while representatives from the inter-service group itself found Denmark to be the most difficult member-state with which to cooperate in the process.<sup>43</sup>

In sum, this was a situation where the Commission generally lacked sufficient information and expertise on Arctic affairs. As a non-AC member it had been excluded from all debate concerning Arctic issues in this forum for years, and thus been denied valuable practical and political experience with Arctic governance. In addition it had developed a strained relationship with Denmark. To improve the situation the Commission relied closely on

《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。

help volunteered by Norway, accepting information and guidance from Oslo before the Communication was published.

On November 20, 2008, the Commission was finally ready to present its Communication on the Arctic. The document, with its most controversial elements now purged, focused on three key issue areas: (1) protecting and preserving the Arctic in unison with its population; (2) promoting the sustainable use of resources; and (3) contributing to enhanced Arctic multilateral governance. In the latter section, the Communication specified that “the EU should work to uphold the further development of a cooperative Arctic governance system based on the UN Law of the Sea Convention.” As a proposal for action, the Communication further suggested that the EU should “enhance input to the Arctic Council in accordance with the Community’s role and potential. As a first step, the Commission will apply for permanent observer status in the Arctic Council.”<sup>44</sup> These key areas paralleled other regional EFPs, often stressing regional multilateral governance, as well as focusing on sustainable economic evolution as part of regional development goals.<sup>45</sup>

While the Commission’s inter-service group under DG Relex was the key policy entrepreneur in working out the report on EU interests in the Arctic, one important event preceded their work. This was the presentation of High Representative Javier Solana, and Commissioner for External Affairs Benita Ferrero-Waldner’s ‘headline making paper,’ “Climate change and international security.” In this paper to the Council, dated March 14, 2008, the possibility of severe security challenges in the Arctic was one of the prime focuses:

More disputes over land and maritime borders and other territorial rights are likely. There might be a need to revisit existing rules of international law, particularly the Law of the Sea, as regards the resolution of territorial and border disputes. A further dimension of competition for energy resources lies in potential conflict over resources in Polar regions... As previously inaccessible regions open up due to the effects of climate change, the scramble for resources will intensify... changing the geo-strategic dynamics of the region with potential consequences for international stability and European security interests.<sup>46</sup>

While making headlines and putting Arctic issues firmly on the Council’s table, the paper’s alarmist warnings would not be followed up in the Communication presented a half-year later. This omission could be interpreted as being a consequence of the inter-service group and Commission acquiring increased knowledge about the region. Furthermore, after intense work on the topic, the Commission was much more at peace with the LOSC as a robust international framework for governance in the region - a view more in line with that of the Arctic states themselves.

The ministers of foreign affairs welcomed and adopted the Commission’s Communication of November 20, 2008 in the General Affairs and External Relations meeting on December 8th of that same year. This meeting was held at the height of the financial crisis, and very little attention was paid to the report. Nevertheless, the Council agreed that the proposals for action contained in the Communication should “lead to a more detailed reflection and [it] looked forward to further examining them in the first half of 2009.”<sup>47</sup> However, the overshadowing financial crisis, combined with a lack of competency by the Czech presidency on Arctic issues (and severe problems in chairing the EU as a result of the Czech Parliament’s lack of trust in the President), it was soon made clear that the Council’s work on a European Arctic policy should be put on hold until the Swedish EU presidency began in the second half of 2009.

Leaving the issue to the Swedes was a decision of great importance. As a Nordic country with membership in the Arctic Council, Sweden was well informed about Arctic issues and had the ‘sensitivity’ the EU had often lacked.<sup>48</sup> Sweden was both an Arctic state with independent interests resembling those of other Arctic states, as

《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。

well as an EU member state without special obligations, unlike Denmark. In this position Sweden took on the role of mediator, tactfully balancing the EU Community's interests with those of the Arctic states.<sup>49</sup>

However, the Union's ambition to contribute to enhanced governance in the Arctic suffered its greatest setback before Sweden took over the chairmanship. At the ministerial meeting of the AC in April in Tromsø, no new observers were admitted. The official reason was that the AC needed time to further discuss the role of observers more generally and "decide[d] to continue discussing the role of observers."<sup>50</sup> Nevertheless, the real reason for not allowing the EU in as an observer (and therefore no other applicants either) was the ban Brussels was expected to place on all seal products on the EU market. Since seals are not an endangered species, this ban was viewed by many of the Arctic states as an example of the EU "not knowing the Arctic issues," as well as making decisions in Brussels without consulting those it affected in the north.<sup>51</sup> While skepticism about having a potential EU observer of the AC was felt by all non-European-AC members, Canada in particular headed the opposition. While speaking on the Canadian Broadcasting Corporation, the Minister of Foreign Affairs, Lawrence Cannon, later explained: "Canada doesn't feel that the European Union, at this stage, has the required sensitivity to be able to acknowledge the Arctic Council, as well as its membership, and so therefore I'm opposed to it ... I see no reason why they should be ... a permanent observer on the Arctic Council."<sup>52</sup>

For the Swedish EU presidency, two questions in particular posed difficulties and were contested internally in the EU. The first had to do with how prominent a role the EU should pursue in Arctic cooperation, after being rejected for observer status in the AC. The second concerned the issue of internal policy coordination. Should the EU countries first seek to internally coordinate Arctic policy issues within the Council, or should the Arctic states decide all issues at the national level as before?<sup>53</sup>

The issues were delicate for the Swedes: they tested their loyalty to a European Union seeking to improve its role on the world stage, while simultaneously challenging excellent cooperation within the AC, and their "national" membership along with Finland and Denmark in the exclusive "Arctic club." In the end, the Swedish chairmanship took on the role of mediator and strategist, convincing impatient supporters of a prominent EU presence in the Arctic to adjust their course of action, and seek to use language in the Council Conclusion that did not provoke or challenge the role of the Arctic states. In this way, the EU would seek out long-term goals, down-play any differences such as the seal issue, and work for improved relationships with the Arctic states and the AC in the future. The Council Conclusions presented December 8, 2009 illustrate this point, as they pay tribute to the Arctic Council, stating: "The Council recognizes the Arctic Council as the primary competent body for circumpolar regional cooperation."<sup>54</sup> The same declaration also recognized the member states' role at the EU community level, stating: "The Council welcomes the gradual formulation of a policy on Arctic issues to address EU interests and responsibilities, while recognizing Member States' legitimate interests and rights in the Arctic."<sup>55</sup> Furthermore, the Conclusion continued to develop the main themes in the Communication from 2008, and passed the ball back to the Commission: "The Council requests the Commission to present a report on progress made in these areas by the end of June 2011." The awaited progress report finally came as a "Communication" from the Commission to the Parliament and Council 26 June 2012. However, nothing indicates that the delay was caused by a change in policy (but rather caused by institutional changes as the Arctic policy had to find its formal attachment between the pre-Lisbon DG Relex, now the European External Action Service (EEAS), and DG Mare [Maritime affairs]). The Progress report continued the drift towards acknowledging the key role played by the Arctic EU-member states as well as Arctic non-EU member states.<sup>56</sup> At the verge of the Arctic Council meeting in Kiruna May 2013 the EU hence continued the focus on the

《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。

following three less sensitive key components: 'knowledge'; 'responsibility'; and 'engagement'.<sup>57</sup>

#### 4. Analysis

Any attempt to explain or model the creation of the European Union's foreign policy is fraught with challenges. First, the Union has almost constantly throughout the last decades operated under treaty revisions impacting the formal rules of decision-making. Second, due to the Union's unique status in IR and its many-faceted structures, no single generally-accepted framework for analysis exists. Finally, well established key concepts in IR, like sovereignty, actorness, and interests, are at best often merely confusing, when applied to the Union in the same way they are applied in the conventional state-centric fashion. Nevertheless, this analysis seeks to combine the empirical account of how the EU's Arctic policy was created with relevant theoretical insight, focusing on the key internal and external factors assumed to impact foreign policy outcomes from the Union.

##### 4.1 The internal dimension

Policymaking in the EU is generally often described as a 'tug-of-war' between supranational and intergovernmental levels. When examining the process that unfolded with respect to the construction of Arctic policy from the end of 2007, elements at both of these levels were active. According to the pillar system organized in the Maastricht treaty, traditional European Community (EC) matters were expected to be solved through the predominantly supranational 'Community method,' while Common Foreign and Security Policy matters (CFSP) were to be solved predominantly through intergovernmental cooperation. However, foreign policy decisions are not always easily placed in pillars, and pillars and methods are blurred, both formally and in practice.<sup>58</sup> This blurred status was very much the case in the Arctic policy development. While the substantial focus on the Arctic certainly was external to the Union in scope, and therefore should have been regarded a CFSP matter, the Commission was still the main policy entrepreneur leading the key work of drafting the first Communication on the issue, as with other Community issues.<sup>59</sup>

According to Federica Bicchì, EFP processes are primarily ideational processes that might gain momentum if an occasion, a "window" of opportunity, arises.<sup>60</sup> The changes caused by the melting ice in the Arctic, the fuss in the media about potential conflicts in the Arctic region, as well as the increased awareness of the future shipping and energy potential in the High North, have certainly created a window of opportunity for the Union to forge an Arctic policy. This window has subsequently been exploited by the Commission as the driving policy entrepreneur.<sup>61</sup> While these two key elements for EFP-making were in place, Bicchì's last condition, concerning the convergence of ideas and definitions of relevant problems between the member states and the EU institution, has been the most problematic aspect internally in the Union.

As stated previously, one of the main early tasks of the Commission and the designated inter-service group was to acquire in-depth knowledge about the Arctic. As it did so, the group came 'up-to-date' quite quickly, especially in comparison with the European Parliamentary representatives, whose vast majority had only a very limited interest in and knowledge of the Arctic and its politics. Simultaneously, in the European Council the situation was diametrically opposite from the one in the Parliament. Here the Arctic EU member states dominated, along with the AC observer states like the UK, France and Germany, using their well-established insider knowledge of Arctic politics acquired over a long period of time.

Between the European Parliament, the Commission, and the Council, a spectrum can be identified, ranging from the Parliament's radical/progressive approach, to the more conservative, *status-quo*-oriented approach of the

《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。

Arctic EU member states. In this situation, the development of a common perception of the challenges facing the Arctic, and the EU's role, would take some time. Nevertheless, the Commission's role as an active learner and compromise-seeker between the Arctic states and the European Parliament, has finally unified the Union on a centrist position in this first stage of Arctic policy development.

While the Communication on the Arctic of November 20, 2008 was recognized by the Council by the time of the outgoing French presidency in December 2008, the process in effect became halted thereafter, due to the impact of the unfolding financial crisis and inefficiency of the Czech presidency during the first half of 2009. Then, unanticipated events evolved to enable the more-qualified Swedish government to take the lead role in this second phase of policy development. As Sweden took over just after the somewhat confusing and unexpected 'blow' to the Union regarding its hope for permanent AC observer status (being one of the most high profile elements of the Union's prospective Arctic policy), the Swedes then enjoyed considerable autonomy designing the new way ahead, aiming to make the EU a legitimate Arctic actor in future. As the Swedes were well-integrated into Arctic cooperative ventures and had very close ties to other Arctic EU member states, they became the focal point of the process. The rotating Council presidency system arguably allowed the Swedes to make a final compromise showing particular sensitivity to the Arctic states. This included pushing forward non-provocative unifying language, for instance by demonstrating respect for the AC as the prominent Arctic multilateral forum, an organization that still does not accept the Union as a legitimate Arctic actor. This direction was finally also adopted by the European Parliament in their report of 2011.

#### 4.2 The external actors

When the EU decided to proceed in creating an Arctic policy, it entered into a region heavily dominated by Arctic states.<sup>62</sup> The important role played by external states might well be illustrative for most EFP processes, yet the role played by external states often remains understated in traditional EFP analyses.

As the empirical investigation has shown, only a few external states seem to have played a decisive role in this particular process. This refers both to the first phase, when the Commission was in charge of the process, but also to the next stage when the process was led by the Swedish presidency. In particular, Norway set the premises during the first phase when the Commission drafted its Communication. In this regard, it is worth noting that Norwegian clout was not a result of any institutional rights (as might be the case in other areas where the European Economic Area (EEA) agreement applies), but rather emerged as a result of its pro-active role, its competence, and its willingness to provide knowledge and information to a Commission in need. The following statement made by one of the most senior EU diplomats is illustrative:

Norway was the first country to contact the Commission (after it started to draft its Communication on the Arctic) and has put forward a series of ideas, mainly the ministry of foreign affairs, very early, and therefore, I think that it is not an exaggeration to say that the first EU document of an Arctic policy was designed and conceived in very close cooperation with Norway...<sup>63</sup>

The "series of ideas" stated here refers to the importance of the EU's respect for the LOSC as a sufficient legal framework in the region, in particular its provisions for states' rights and responsibilities with regard to sovereignty claims, its regulation of rights concerning the utilization of renewable and nonrenewable resources, its underscoring of the legitimate role played by the military in protecting state sovereignty, as well as its confirmation of the role played by the Arctic Council as the single most important multilateral regime for the region. In recognizing the role Norway played in its commitment to securing EU support for keeping the LOSC as the main legal framework for the Arctic, it is also worth noting how the Commission's complicated

《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。



relationship with Denmark added to Norway's pivotal role in this phase.

Even though Norway has been identified as possibly playing the most influential role among Arctic non-EU member states in the first phase, Canada, in blocking the Union's application for AC observer membership, stands out as the most important country in the phase that followed. This is because it directly and negatively impacted the Union's desire for a more prominent role in the region. Along with Canada, Norway also strongly opposed the EU's movement toward banning trade in seal products.<sup>64</sup> Nevertheless, neither Norway nor any other European state (including the Greenlandic home rule), viewed it to be in their interest to block the EU from becoming a permanent AC observer.

In addition to the seal issue, Canada also raised concerns about the way the Commission's Communication pointed to "problems" related to Arctic governance, regarding "the fragmentation of the legal framework, the lack of effective instruments, the absence of an overall policy-setting process and gaps in participation, implementation and geographic scope." Similarly the Canadians questioned the EU's intentions in the High North, arguing that the Arctic states themselves were in the best place to address Arctic challenges and opportunities, putting pressure on Sweden to lower the EU's profile in Arctic governance and management in its drafting of the Council Conclusions.<sup>65</sup> Hence, the overall tendency seems to be that over time, the EU's Arctic policy has in many ways moved closer to the Arctic strategies of the Arctic states themselves.

When drawing parallels to the development of other regional EFPs like the Mediterranean policy initiative, the European Neighborhood Policy, or Eastern Partnership, it becomes clear that these processes included substantial inputs from external states - inputs that made the EU change and adopt its policy. One such incidence recognized in the literature is the 'Orange revolution' in the Ukraine in 2004, which led to an increased seriousness and leverage concerning the Ukrainian politicians' bid for future EU membership.<sup>66</sup> Nevertheless, the EU's Arctic policy development might constitute a more distinct example of how external states influence policy outcomes, as the EU did not possess as strong a position here as in some of the other regional foreign policies.

### 4.3 The International System

The importance of the external dimension for European policy development has been recognized in prior studies, for example as stated by Simon Hix: "Europe is more a responder to global economic and geopolitical developments than a shaper of these developments. Global developments beyond the EU's control determine the agenda and timetable of its global policies and the options available to EU policymakers."<sup>67</sup>

Hix and Jørgensen have also emphasized how the role played by the external environment has often been downplayed in research on EU policy processes, and argue that this dimension should be taken into account more often.<sup>68</sup> This article is a contribution towards mitigating that deficit, as the research design both identifies and evaluates the impact of external actors, as well as properties of the international system, in explaining development of EU Arctic policy.

When applying properties of the international system as conditions affecting EU Arctic policy, system-theories, like realism or the liberal complex-interdependence paradigm, offer different approaches to identifying the most important structural factors. While the 'scramble for the Arctic' "hype," which emphasizes a possible anarchical scenario of escalating rivalry between the Arctic states (manifested in the reactions by many states including the EU to the Russian flag planting at the sea bottom of the North Pole) certainly could accord with realist theories or geopolitical reasoning, the most significant factual response to these public sentiments was instead in line with the liberal paradigm. The political response of the Arctic coastal states, in which all the

《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。

secretaries of state agreed to meet and sign the defusing Ilulissat declaration, is therefore a strong argument for the important role played by international regimes like the LOSC, as well as the Arctic Council. Furthermore, the declaration illustrates how stakeholders in practice downplayed their opportunities to take advantage of possible individual relative gains at the cost of maintaining peaceful cooperative order. Similarly, while the Arctic states' policymakers occasionally seem to emphasize the role of military protection of sovereign rights in the Arctic, often for domestic reasons, actual behavior seems to focus most on securing international trade, developing viable conditions for shipping, and the commercial utilization of natural resources according to liberal paradigm assumptions.<sup>69</sup>

When seeking to identify system-effects on the outcome of the EU's Arctic policy, the Solana-Ferrero-Waldner paper, entitled "Climate change and international security,"<sup>70</sup> is probably the best example of concerns along the lines of what a realist paradigm would predict. This is because it attaches great importance to the international systems' anarchical properties, as well as the potential for violent struggle over scarce resources. However, Solana-Ferrero-Waldner's message was dramatically downplayed in the Commission's Communication, and particularly in the Council conclusions and the report from the Parliament in 2011, where the sustainable use of resources and stabilizing effect of multilateral institutions applicable to the region are at the core. Nor does actual behavior by the EU or its member states show any sign of increased preparation or new capacity building aimed at upcoming military conflicts or similar situations in the High North. Instead, the Communication from the Commission, the Council Conclusions, as well as the report from the Parliament, seem to emphasize how connected the Arctic region is to the rest of the world, and its global role on issues like climate change, economic growth, trade, and multilateral cooperation. Further, they highlight that, in this respect, the EU's Arctic policy represents a move toward bringing the Arctic closer to everyday business and political life in Brussels as well.

## 5. Conclusion

This article has scrutinized the process leading up to the development of an Arctic policy for the European Union. Responding to Hix's and others' call for including the external environment in EU analyses, this article addresses the 'organizational,' 'state,' and 'system' levels when seeking to explain Arctic Policy development. In so doing, the analysis has identified a composite picture of events, actors, and factors also likely to be seen in other EFP processes.

In the Arctic policy development from 2007 onwards, various contributory factors have vied for importance, depending on the stage of Union policy formation. Furthermore, as certain important factors have remained static, like the relatively small percentage of Arctic territories represented in the European Union, other variables have taken on significance, for example due to increased knowledge more broadly about Arctic issues in EU institutions.

In sum, it seems reasonable to argue that the process of developing an Arctic policy has been a challenging but enlightening undertaking for the European Union, where multiple causes have shaped political results so far. Regarding the process internal to the Union, research for this paper suggests that the new policy for the Arctic was due in part to a 'window of opportunity' brought about by physical and political change in the Arctic. Furthermore, the Commission was able and willing to play a key role as a committed policy entrepreneur. Nevertheless, a major challenge for the Union was to unite on a common understanding of the problems and the potential contribution and role of the EU in the region. Furthermore, the analysis has pointed to Norway and

《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。

Canada as being the most influential external actors for the Union. While Norway's influence was partly due to its willingness to proactively cooperate and share its competence, Canada, on the other hand, made its impact by challenging the Union, most notably through its negative stand toward the EU's desire to become a permanent AC observer. Finally, the impact of the international structural environment, the context in which the Union has been developing its Arctic policy, has also influenced policy development. These structural forces are primarily identified as environmental and economic drivers, and hence best correspond to a cooperative 'system order,' consistent with a liberal paradigm.

Regarding what we might expect from the EU on the 'Arctic front' in the near future, one should always be cautious with speculation. Nevertheless, with the EU finally being granted EU-observer membership at the Kiruna ministerial meeting, 15 May 2013, a new stage might have begun. However, while the EU may become more engaged in the governance of the Arctic, nothing suggests that the Arctic coastal states will lose their upper hand in the most important issues at stake. Similarly, the current economic challenges faced by the Union might put 'on hold' a more forward-leaning posture in the Arctic. Nevertheless, the currently established Arctic states will have the responsibility to secure a peaceful, transparent, and cooperative political order in the Arctic for decades to come, as well as an opportunity to welcome 'southern newcomers' into a possible golden age for the Arctic of the future.

<sup>1</sup> This article is a modified version of an article originally published in 2012 in: *Arctic review on Law and Politics* by the same author. Original title: "The EU and the Arctic. European foreign policy in the making", 3(1): 6-29. Accessible at: <http://site.uit.no/arcticreview/>

<sup>2</sup> Toye, A. (2010) *The European Union as a Small Power*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 144-176; Risse-Kappen, T. (1996) "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union," *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 53-80; Hix, S. (2005) *The political system of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 374-405; Bicchi, F. (2007) *European Foreign Policy Making Toward the Mediterranean*. New York: Palgrave Macmillan.; Pollak, M.A. (2010) "Theorizing EU Policy-Making," In: Wallace, H. et al. (eds.) *Policy-making in the European Union 6th ed.* Oxford: Oxford University Press; Smith, M.E. (2011) "A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role," *Journal of European Public Policy*, 18(2): 144-163; Dannreuther, R. (2006) "Developing Alternative to Enlargement: The European Neighborhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, 11: 183-201.

<sup>3</sup> Risse-Kappen, T. 1996; Hix, S. 2005; Bicchi, F. 2007; Pollak, M.A. 2010; Smith, M.E. 2011: 147.

<sup>4</sup> Dannreuther, R. 2006: 199-201.

<sup>5</sup> Keohane, R. (1986) "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond." In: Keohane, R. (ed.) *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, pp. 190-200; Bicchi 2007: 5-6; Pollak, M.A. (2006) "Rational Choice and EU Politics." In: Jørgensen et al. (eds.) *Handbook of European Union Politics*, London: Sage; Wæver, O. (2000) "Rise and fall of the inter-paradigm debate." In: Smith, S. et al. (eds.) *International theory: positivism & beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.161-165.

<sup>6</sup> Keukeleire, S., and MacNaughton, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 66.

<sup>7</sup> Carlsnaes, W. (2007) "European Foreign Policy." In: Jørgensen, K.E. et al. (eds.) *Handbook of European Union politics*, London: Sage publications, p. 545.

<sup>8</sup> Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524; Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe*. New York: Cornell University Press.

<sup>9</sup> Pierson, P. (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis," *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-163; Jachtenfuchs, M. (2001) "The Governance Approach to European Integration," *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-264; Hix 2005: 14-18.

<sup>10</sup> Bicchi 2007.

<sup>11</sup> Bicchi 2007: 2-14.

《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。

- <sup>12</sup> Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- <sup>13</sup> Keohane, R., and Nye, J. (2001) *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- <sup>14</sup> EU, Council (2008) Draft Council conclusions on the European Union and the Arctic region, 4 December; EU, Council (2009) Council conclusions on Arctic issues; EU, Parliament (2011) Resolution on a sustainable EU policy for the High North, 20 January.
- <sup>15</sup> Kagan, R. (2003) *Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books, pp. 53-69.
- <sup>16</sup> Kaplan, R.D. (2009) "The Revenge of Geography," *Foreign policy*, May/June: 96-105.
- <sup>17</sup> Jørgensen, K.E. (2007) "Overview: The European Union and the World." In: Jørgensen, K.E. et al. (eds.) *Handbook of European Union Politics*. London: Sage publications, p. 515.
- <sup>18</sup> Jørgensen 2007: 515.
- <sup>19</sup> Carlsnaes W. (2004) "Where is the Analysis of European Foreign Policy Going?" *European Union Politics*, 5(4): 495-508; Carlsnaes 2007; Ginsberg, R.H. (1999) "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap," *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454; Hyde-Price, A. (2006) "Normative power Europe: a realist critique," *Journal of European Public Policy*, 13(2): 217-234; Toye, A. (2010) *The European Union as a Small Power*. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 144; White, B. (1999) "The European Challenge to Foreign Policy Analysis," *European Journal of International Relations*, 5(1): 37-66, 46-47.
- <sup>20</sup> Kaplan 2009: 96; Østerud, Ø. (1988) "The Uses and Abuses of Geopolitics," *Journal of Peace Research*, 25(2): 191-199.
- <sup>21</sup> Waltz 1979; Hyde-Price 2006.
- <sup>22</sup> Carlsnaes 2007; Ginsberg, R.H. (1999) "Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap," *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454; Gebhard, C. (2007) "Assessing EU Actorness Towards its 'Near Abroad'. The European Neighborhood Policy," Cyprus Center of European and International Affairs Paper no 2007/05.
- <sup>23</sup> Keohane, R. and Nye, J. 2001.
- <sup>24</sup> Young, O.R. (2009) "Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north," *Polar Record* 45(1): 73-82.
- <sup>25</sup> Airoldi, A. (2008) *The European Union and the Arctic. Policies and actions*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, pp. 13, 93-94.
- <sup>26</sup> Arter, D. (2000) "Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative,'" *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 677-697.
- <sup>27</sup> Northern Dimension (2006) Northern Dimension policy Framework Document. Adopted 24 November, Helsinki.
- <sup>28</sup> Aalto, P. et al. (2008) "Introduction." In: Aalto P. et al. (eds.) *The new Northern Dimension of the European Neighborhood*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- <sup>29</sup> Humpert, M. (2011) "EU Arctic Policy: A Memorandum to the European Commission." The Arctic Institute, Center for Circumpolar Security Studies, p. 26.
- <sup>30</sup> EU, Commission (2006) Green paper. Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas. EU, Commission (2007) Blue book. An integrated Maritime Policy for the European Union.
- <sup>31</sup> EU, Commission (2007) Action plan. An integrated Maritime Policy for the European Union.
- <sup>32</sup> Interview with John Richardson, 21.10.2008.
- <sup>33</sup> Wegge, N. (2011) "Small state, maritime great power? Norway's strategies for influencing the maritime policy of the European Union," *Marine Policy* 35(3): 335-342, 339-340.
- <sup>34</sup> Interview with inter-service working group member, 21.01.2010.
- <sup>35</sup> Interview with a political advisor to the Vice-President of the European Parliament, 01.12.2009.
- <sup>36</sup> Wallis, D (2006) "Is it time for an Arctic Charter? Perspectives on governance in the Arctic Region." Speech delivered August 3, Seventh Conference of Arctic Parliamentarians of the Arctic Region, Kiruna, Sweden.
- <sup>37</sup> European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance.
- <sup>38</sup> Interview with Arctic official, Danish Ministry of Foreign Affairs, 04.12.2009.
- <sup>39</sup> Interview with Arctic official, Danish Ministry of Foreign Affairs, 04.12.2009.
- <sup>40</sup> Interview with inter-service working group member, 21.01.2010.
- <sup>41</sup> EUobserver.com (2008) Commission backs Norway's Arctic vision: no new treaty, 3 November 2008.

《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。

<http://euobserver.com/9/27104?> Downloaded 24 November 2010.

<sup>42</sup> Interview with Arctic officials, Danish Ministry of Foreign Affairs 04.12.2009.

<sup>43</sup> Interview with Arctic officials, Danish Ministry of Foreign Affairs 04.12.2009; Interview with inter-service group member and DG Relex representative 30.11.08.

<sup>44</sup> EU, Commission (2008) The European Union and The Arctic Region, pp.10-11.

<sup>45</sup> Emerson, M. et al. (2007) "European Neighborhood Policy Two Years on: Time indeed for an 'ENP plus,'" CEPS Policy brief no.126 pp. 12-23; Smith, K.E. (2008) European Union Foreign Policy in a changing world. Cambridge: Polity Press, pp. 84-94, 230-233.

<sup>46</sup> EU, High Representative and Commission (2008) Climate Change and International Security. Paper to the European Council.

<sup>47</sup> EU, Council 2008.

<sup>48</sup> Interview with Arctic officials, Danish Ministry of Foreign Affairs, 04.12.2009.

<sup>49</sup> Interview with Arctic officials, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 11.12.2009.

<sup>50</sup> Arctic Council 2009 Tromsø declaration, p. 9.

<sup>51</sup> Interview with Arctic officials: Danish Ministry of Foreign Affairs, 04.12.2009; Swedish Ministry of Foreign Affairs, 11.12.2009.

<sup>52</sup> EUobserver.com (2009) Arctic Council rejects EU's observer application, 30 April 2009. <http://euobserver.com/885/28043> Downloaded 26 March 2010.

<sup>53</sup> Interview with Arctic officials, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 11.12.2009.

<sup>54</sup> Council conclusions on Arctic issues 2985th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 8 December 2009, p. 4.

<sup>55</sup> Council conclusions on Arctic issues 2985th FOREIGN AFFAIRS Council meeting Brussels, 8 December 2009, p. 1.

<sup>56</sup> EU Commission (2012), Communication 26.June. "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps".

<sup>57</sup> Füle S. (2013) Speech: European Union strategy for the Arctic. European Parliament, plenary debate / Strasbourg, 17 April.

<sup>58</sup> Keukeleire, S., and MacNaughton, J. (2008) The Foreign Policy of the European Union. Houndmills: Palgrave Macmillan, p. 67.

<sup>59</sup> Østhagen, Andreas (2011): 'Utenrikspolitisk entrepenørskap. EU og utviklingen av en Arktisk politikk.' Internasjonal Politikk, (1): 7-30.

<sup>60</sup> Bicchi 2007: 2-3.

<sup>61</sup> Østhagen 2011.

<sup>62</sup> Humpert, M. 2011: 24.

<sup>63</sup> Interview with Senior EU diplomat, 23 June 2010.

<sup>64</sup> Wegge, Njord. (2013) "Politics between science, law and sentiments. Explaining the European Union's ban on trade with seal products". Environmental Politics. 22(2): 255-273.

<sup>65</sup> EU Commission 2008, pp. 2-3.

<sup>66</sup> Dannreuther 2006, pp. 184, 199-200; Smith, K.E. (2005) "The outsiders: the European neighbourhood policy," International Affairs 81(4): 757-773; Browning, C.S., and Christou, G. (2010) "The constitutive power of outsiders: The European neighbourhood policy and the eastern dimension," Political Geography 29(2): 109-118.

<sup>67</sup> Hix 2005: 396.

<sup>68</sup> Hix 2005; Jørgensen 2007.

<sup>69</sup> Young 2009.

<sup>70</sup> EU, High Representative and Commission (2008) Climate Change and International Security. Paper to the European Council.

《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

2、5、8、11月出版

本期出版日期：2013年8月31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 王传兴

编辑 孙鹤家 张研

## 北极航道对中国贸易潜力影响的实证研究

上海海洋大学经济管理学院 贺书锋

**摘要:** 距离是国际贸易环境的核心不可变因素,而北极航道通航对传统国际贸易环境产生重大冲击。本文使用随机前沿引力模型对中国与贸易伙伴在传统贸易环境下和北极航道通航环境下的贸易潜力进行估计和比较,量化评估北极航道对中国贸易潜力的影响。分析结果显示,中国出口效率和进出口效率分别为 0.73 和 0.22,与航运距离呈显著负相关;北极航道开通将使中国对航道受益国家的出口潜力和进出口潜力平均提升 10.5%和 28.1%;以现有贸易规模为基础,中国与北极航道受益国家的出口平均增长空间为 24.1%,进出口平均增长空间为 463.6%。

**关键词:** 北极航道;贸易潜力;随机前沿;引力模型

### 一、问题的提出

实证研究已经证明距离是阻碍国际贸易的显著外生性变量,国际贸易潜力的挖掘更多要依靠制度性因素,比如 WTO (Subramaniana and Wei, 2007)、FTA (Baiera, 2007)、金融自由化 (Beck, 2003)、货币一体化 (Rose, 2000; Rose and Wincoop, 2001)、汇率制度 (Rose, 2000) 等。北冰洋一直是横亘在亚、欧、北美之间的最大障碍,随着气候变暖和北极冰雪融化,联系这三个最活跃经济区域的便捷通道将开启。2012年9月,中国第五次北极科学考察顺利完成,并且回程沿北纬 80 度的高纬航线航行,充分证明北极的大规模商业通航已经变得越来越现实。北极航道的通航将会显著缩短亚、欧、北美之间的航运距离,这意味着传统国际贸易环境将发生重大变迁。北极航道通航后,北极丰富油气资源得以更便利地运抵世界市场,航道沿线的港口和城市群会随之兴起,气候变暖带来的人口迁移带动全球经济中心北移,最终形成以俄罗斯、北美、北欧为主体的超强“环北极经济圈”(张侠等, 2009)。这一系列可以预见的变化将是广泛而深远的,并最终反映到国际贸易流向、结构和规模上,如何评估北极航道对国际贸易的影响将是一项重要的任务。

本文的核心问题是如何量化评估北极航道通航对中国贸易潜力的影响。引力模型是国际贸易实证分析的经典模型,已得到广泛认可,但是传统的引力模型估计结果是各种影响贸易因素的平均效应。在引入随机前沿分析方法 (Stochastic Frontier Analysis, SFA) 后,引力模型可以用来估计国家对 (country pair) 之间的最优贸易水平,即贸易潜力 (Kalirajan, 1999, 2007, 2008; Armstrong, 2007; Kang and Frantianni, 2006)。距离是引力模型的核心变量,北极航道通航缩短北半球国家间航运距离必然引起国家间贸易潜力的重估。

基于上述思路,本文利用中国与 69 个主要贸易伙伴国 1995 年至 2010 年的贸易及其他变量数据,对随机前沿引力模型进行估计,得到中国与贸易伙伴在传统贸易环境下的贸易效率和贸易潜力,然后利用已经参数化的模型估计北极航道通航环境下中国与贸易伙伴的贸易潜力,比较新旧贸易环境下贸易潜力的差异作为北极航道对中国贸易潜力影响的量化评估。

本文其他部分是这样组织的:第二部分是随机前沿引力模型的引入与模型的设定;第三部分对模型进行检验和估计,并得到的贸易效率进行分析和解释;第四部分在北极航线与传统航线运程比较的基础上,借助已估计出的随机前沿引力模型评估北极航道对中国贸易潜力的影响;第五部分对文章的主要结论进行小结,并指出本文研究的局限和进一步研究的方向。

### 二、模型引入与设定

#### 1. 随机前沿分析与时变衰减模型 (Time-varying Decay Model, TVD)

随机前沿分析方法最早是由 Meeusen and van den Broeck (1977) 和 Aigner, Lovell, and Schmidt (1977)

提出。对于面板数据的随机前沿模型可以表示为:

$$y_{it} = f(x_{it}, \beta) \exp(-u_{it}) \exp(v_{it}) \quad (1)$$

$$y_{it}^* = f(x_{it}, \beta) \exp(v_{it}) \quad (2)$$

$$TE_{it} = \frac{y_{it}}{y_{it}^*} = \exp(-u_{it}) \quad (3)$$

$y_{it}$  和  $y_{it}^*$  分别是企业  $i$  在时间  $t$  的实际产出和前沿产出,  $x_{it}$  是投入向量,  $\beta$  是技术参数向量,  $v_{it}$  代表外界对生产过程的随机冲击, 服从均值为零的正态分布。  $TE_{it}$  代表时变技术效率。随机前沿方法的创新之处是把传统的随机扰动项  $\varepsilon_{it}$  被分解为相互独立的两个部分  $v_{it}$  和  $u_{it}$ , 用非负的  $u_{it}$  代表所有不可观测非效率因素, 并通过估计和观察  $u_{it}$  来判断企业的生产效率状况。

早期的随机前沿估计方法只能得到样本的平均技术效率或时间不变的样本技术效率, Battese and Coelli(1992)提出时变衰减模型(TVD)可以估计每个样本单位的时变技术效率。时变衰减模型假定  $u_{it} \sim N^+(\mu, \sigma_u^2)$ ,  $v_{it} \sim N^+(0, \sigma_v^2)$ 。其中为了得到时变技术效率, 假定  $u_{it} = [\exp(-\eta(t-T))]u_i$ 。  $\eta > 0, \eta < 0, \eta = 0$  分别代表非效率水平是随时间降低、增加或保持不变, 这样的假定降低了估计时变技术效率的难度, 同时又保留了对技术效率变化趋势的考察。在上述假定下, 样本单位的技术效率可以通过非效率项的条件期望得到:

$$TE_{it} = E[\exp(-u_{it}) | \gamma_{it}] = \frac{[1 - \gamma(\frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2})]}{[1 - \gamma(\frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2})]} \exp(-\frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2}) \frac{\gamma_{it}^{*2}}{2} \quad (4)$$

其中:

$$\gamma_{it}^* = \frac{(\frac{\sigma_v^2}{\sigma_u^2} + \frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2})}{\frac{\sigma_v^2}{\sigma_u^2} + \frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2} + 1}$$

$$= \frac{\frac{\sigma_v^2}{\sigma_u^2} + \frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2}}{\frac{\sigma_v^2}{\sigma_u^2} + \frac{\gamma_{it}^*}{\sigma_u^2} + 1}$$

$\gamma(\cdot)$  是累积标准正态分布函数。 $\gamma$  是变差参数, 用于判断随机前沿分析的适用性。通过简单替换  $u_{it} = u_i$ ,  $\eta_{it} = 1, \eta = 0$  时变衰减模型就可以简化为时间不变模型。

## 2. 随机前沿引力模型 (Stochastic Frontier Gravity Model)

传统引力模型认为贸易规模主要由贸易伙伴的经济规模和距离决定。但是使用 OLS 方法对传统引力模型进行估计, R 平方一般较低, 因为大部分贸易量是由除了经济规模和距离之外的不可观测因素决定的, 从而造成的估计偏误很难纠正 (Kang and Fratianni, 2006)。

由于贸易规模可以看作国家间经济、地理、政治、制度等多重变量的函数, 国家对 (Country Pair) 在给定距离、经济规模和其他因素的情况下以最小化的成本达到最大化的贸易规模 (即产出), 本质上与

企业生产函数类似,那么用于分析生产效率的随机前沿方法自然可以被用来分析贸易效率

(Kalirajan,1999,2007,2008; Armstrong,2007; Kang and Frantianni, 2006)。随机前沿引力模型的最大优势是在给定的贸易环境因素下估计出每一个国家的最优贸易水平(贸易前沿)。通过观察实际贸易水平与最优贸易水平的比值(贸易效率)及其变化可以用于评估现有政策的效果和针对性地设计未来提升贸易效率的政策。

在随机前沿引力模型中可以表示为以下一般形式:

$$\ln T_{ijt} \square \hat{\alpha}_k X_{ijt} \square v_{ijt} \square u_{ijt} \quad (5)$$

$T_{ijt}$ 代表双边贸易额或出口额,  $X_{ijt}$ 影响贸易额的引力模型基本变量及其他变量。时变贸易效率的估计等同于技术效率的估计,国家对之间的贸易前沿水平(贸易潜力)可由  $\exp(\beta X_{ijt} + v_{ijt})$ 得到。

### 3. 基本模型设定

由于模型中变量选择的不同,引力模型有很多扩展变形,本文在Armstrong (2011)模型基础上,加入了区域贸易协定虚拟变量,并同时出口和进出口分别进行了估计。估计方程如下:

$$\ln EX_{ijt} \square \hat{\alpha}_0 \square \hat{\alpha}_1 \ln GDP_{-pt_{it}} \square \hat{\alpha}_2 \ln GDP_{-cn_{jt}} \square \hat{\alpha}_3 \ln Dist_{ij} \square \hat{\alpha}_4 TC_{ijt} \square \hat{\alpha}_5 Lang_{ij} \square \hat{\alpha}_6 Border_{ij} \square \hat{\alpha}_7 RTA_{ijt} \square v_{ijt} \square u_{ijt} \quad (6)$$

$$\ln TT_{ijt} \square \hat{\alpha}_0 \square \hat{\alpha}_1 \ln GDP_{-pt_{it}} \square \hat{\alpha}_2 \ln GDP_{-cn_{jt}} \square \hat{\alpha}_3 \ln Dist_{ij} \square \hat{\alpha}_4 TC_{ijt} \square \hat{\alpha}_5 Lang_{ij} \square \hat{\alpha}_6 Border_{ij} \square \hat{\alpha}_7 RTA_{ijt} \square v_{ijt} \square u_{ijt} \quad (7)$$

$EX_{ijt}$ 和  $TT_{ijt}$ 分别代表中国对  $j$ 国的出口和总贸易额。 $Dist_{ij}$ 表示两国间的海运距离,  $TC_{ijt}$ 表示两国的贸易互补性,  $Lang_{ij}$ 表示两国是否具有共同语言,  $Border_{ij}$ 表示两国是否接壤,  $RTA_{ijt}$ 表示两国是否有已生效地区贸易协定,后三个变量都是虚拟变量。

## 三、模型估计与结果分析

### 1. 样本与数据来源

为了结论的稳健性和可靠性,本文尽量选择更多的国家和更长的时间跨度。由于中国与个别国家的贸易数据某些年份数据缺失,为了保证数据的平衡性,筛选出了69个国家1995年至2010年的数据作为样本,观测值总量1104个。

贸易数据来源于World Integrated Trade System (WITS)。GDP数据来源于WDI数据库,以美元现价标示。共同语言(Lang)、共同边界(Border)变量的数据来源于CEPII。

贸易互补指数数据来源于WITS,在四位HS编码的基础上计算得来。计算公式如下:

$$TC_{ij} \square 100 * (1 \square \prod_{k=1}^m (\frac{|IM_{ki} \square EX_{kj}|}{2})) \quad (8)$$

上式中,  $IM_{ki}$ 代表  $i$ 国  $k$ 种商品进口在该国所有进口中的比例,  $EX_{kj}$ 代表  $j$ 国  $k$ 种商品出口在该国所有商品出口中的比例。

区域贸易协定(RTA)变量根据中国与其他国家的贸易协定情况及生效时间取值,协定生效年份开始取值1,与中国无优惠贸易协定或暂无生效取零,相关信息来源于联合国对世界区域贸易协定的统计<sup>1</sup>。

海运距离通过<http://www.freemaptools.com/>网站海运距离计算工具计算,以上海与目标国的最主要港口之间的海运距离作为两国海运距离的近似。内陆国家没有港口,按照贸易惯例一般通过临近国家的港口下船再走内河或陆路运输,所以他们与中国的海运距离由上海与落地港的海运距离和落地港至该国首都的直线距离两部分加总构成。落地港一般选择相邻国家的最大港口,或者中国出口该国惯常的贸易线路所选港口。美国、加拿大的海运航线有东西航线之分,所以中国与美国、加拿大的海运距离分别由上海至西雅图、纽约,上海至温哥华、多伦多的海运距离简单平均得到。

《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。



## 2. 模型检验与估计

随机前沿引力模型高度依赖于模型的函数形式。因此在估计之前，对模型的设定进行假设检验：①技术非效率的存在性检验；②技术变化的存在性检验。似然比检验结果显示存在贸易非效率，使用随机前沿方法对引力模型进行估计是适宜的。似然比检验拒绝了贸易效率没有变化的原假设，说明在1995至2010年的跨度内贸易效率存在显著变化，使用时变方法进行模型估计更合适。

**表 1 模型的适用性检验**

原假设	约束模型对数似然值	非约束模型对数似然值	LR 统计量	1%临界值	检验结论
不存在贸易非效率	-1067.14	-872.23	389.82	5.63	拒绝
贸易效率没有变化	-1065.72	-872.23	386.98	5.63	拒绝

根据模型设定，本文对中国1995-2010年的出口和进出口贸易额进行随机前沿引力模型估计。为了比较结果稳健性，本文使用 Battese and Coelli (1992) 的时变衰减模型，同时给出了时间不变模型的估计结果。从表2的结果可以看到， $\eta$  非常显著，并且大于零，说明中国的出口和进出口贸易效率都存在显著的随时间递增的变化，符合中国贸易的实际发展趋势。 $\eta$  的估计结果也说明使用 TVD 模型估计更加合适。 $\mu$  显著大于零，说明非效率项的截尾正态分布假设是合适的。

除了共同边界变量 (contig) 和区域贸易协定变量 (RTA) 以外，其他所有变量在模型间都具有稳健地统计显著性。共同边界变量的估计结果与鲁晓东等 (2010) 的结果类似。正如鲁晓东等 (2010) 文中解释，与中国接壤的国家都处于中国的西南部，地理上被大山阻隔，陆路交通极为不便，并不能充分享受距离较近带来的贸易便利。区域贸易协定 (RTA) 变量不显著与变量的取值有关系，区域贸易协定生效后取1，协定生效前或无贸易协定取值0。与中国签订贸易协定的国家往往已经与中国具有较好贸易关系，贸易规模已经较大，所以即使协议生效，贸易增量也不会很大。

**表 1 随机前沿引力模型估计结果**

因变量	<i>lnEX</i>		<i>lnTT</i>	
	TI	TVD	TI	TVD
常数项	-31.12*** (-22.32)	-9.93*** (-4.84)	-29.97*** (-19.66)	-3.38 (-1.55)
<i>LnGDP_pt</i>	0.88*** (25.49)	0.78*** (37.52)	0.93*** (25.60)	0.81*** (29.08)
<i>LnGDP_cn</i>	0.99*** (27.10)	0.26*** (3.78)	1.05*** (33.23)	0.12* (1.74)
<i>LnDist</i>	-0.71*** (-6.82)	-0.48*** (-9.46)	-0.84*** (-7.31)	-0.44*** (-6.10)
<i>TC</i>	0.05 *** (7.26)	0.06*** (10.53)	0.02*** (3.62)	0.02*** (3.30)

《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。

<i>Comlag</i>	1.15*** (3.63)	1.01*** (7.31)	1.04*** (3.11)	0.91*** (4.71)
<i>Contig</i>	0.14 (0.48)	0.12 (0.90)	0.13 (0.43)	-0.48** (-2.56)
<i>RTA</i>	-0.47*** (-3.92)	0.04 (0.44)	-0.44*** (-4.72)	0.13 (1.56)
$\mu$	0.81*** (3.36)	0.31*** (3.10)	1.95** (2.68)	1.60*** (6.47)
$\eta$		0.12*** (12.40)		0.06*** (13.46)
$1/\text{logit}(\gamma)$	-0.11 (-0.34)	-1.75*** (-5.67)	0.44** (2.34)	0.40* (1.76)
$\gamma$	0.47	0.15	0.61	0.60
$-\frac{2}{u}$	0.31	0.04	0.31	0.20
$-\frac{2}{v}$	0.35	0.23	0.20	0.13
对数似然值	-1065.72	-872.23	-795.39	-599.74

注：括号内的值为 t 统计量，\*\*\*、\*\*、\* 分别表示 1%、5%、10% 的显著性水平。

GDP 规模变量都得到预期的结果，具有显著的正弹性。在 TVD 估计结果中，中国 GDP 的系数远小于贸易伙伴 GDP 系数，说明伙伴国经济规模变化更容易对中国贸易规模产生影响。海运距离系数显著为负，出口距离弹性为-0.48，进出口贸易距离弹性为-0.44。Kang and Fratianni (2007) 使用首都间直线距离作为距离变量估计的距离弹性为-1.05。两者结果相差较大的原因是首都间直线距离不仅仅代表运输成本，还隐含了其他交易成本和阻力，本文所用航运距离更直接代表了运输成本，其他贸易阻力影响进入了贸易非效率项。贸易互补指数 (TC) 系数显示较高的贸易互补性意味着较高的贸易规模，与其他实证结果一致。共同语言变量 (Comlag) 系数较大且显著为正。样本中与中国具有共同语言国家 (地区) 有马来西亚、新加坡、台湾、香港、澳门，所以 Comlag 系数为正一方面说明语言作为贸易障碍不可小觑，另一方面也表明华商网络对双边贸易的促进作用。

### 3. 贸易效率分析

表 3 中国出口贸易效率与进出口贸易效率

出口贸易效率				进出口贸易效率			
前十位	效率值	后十位	效率值	前十位	效率值	后十位	效率值
香港	0.99	委内瑞拉	0.33	香港	0.74	危地马拉	0.08
美国	0.94	危地马拉	0.47	阿曼	0.53	委内瑞拉	0.09
泰国	0.92	拉脱维亚	0.53	哈萨克斯坦	0.48	萨尔瓦多	0.09
加拿大	0.92	尼加拉瓜	0.55	泰国	0.39	尼加拉瓜	0.09

《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。

荷兰	0.91	萨尔瓦多	0.56	澳门	0.39	拉脱维亚	0.10
毛里求斯	0.91	立陶宛	0.56	新加坡	0.36	立陶宛	0.10
新加坡	0.88	赞比亚	0.58	智利	0.36	乌干达	0.10
智利	0.87	摩洛哥	0.58	美国	0.34	玻利维亚	0.12
澳门	0.86	哥斯达黎加	0.61	韩国	0.34	哥伦比亚	0.12
德国	0.85	厄瓜多尔	0.62	德国	0.33	克罗地亚	0.13
出口贸易效率(分地区平均)				进出口贸易效率(分地区平均)			
北美洲	0.93	欧洲	0.74	亚洲	0.37	欧洲	0.20
大洋洲	0.81	南美洲	0.63	北美洲	0.33	南美洲	0.17
亚洲	0.78	非洲	0.69	大洋洲	0.29	非洲	0.16

注：引用随机前沿引力模型估计结果。

表3分别列出了与中国在出口和进出口两方面贸易效率最高和最低的十位国家(地区)。在出口贸易效率方面,中国与香港的贸易效率已经达到了0.99,与中国出口多从香港转口不无关系。中国与毛里求斯贸易效率很高,原因可能是中国把毛里求斯作为走向非洲的桥头堡,并建立晋非经贸合作区,极大促进了中国对毛出口。中国与非洲、南美洲国家的出口贸易效率最低,与北美洲国家的出口效率最高。进出口贸易效率除了香港(0.74)、阿曼(0.53)外,中国与其他国家贸易效率都很低。

分地区看,进出口贸易效率最高是亚洲(0.37),最低为非洲(0.16)。出口贸易效率(0.73)与进出口贸易效率(0.22)的巨大差异反映了中国的不平衡贸易状况。与中国的巨大贸易规模相比,中国的进口还有很大提升空间,内需不足是制约进口的重要内因。从贸易效率的地区分布看,中国与北美洲、大洋洲、亚洲的贸易效率相对较高,而与非洲、南美洲贸易效率相对较低。图1的散点图进一步验证航运距离与贸易效率存在负相关关系。因为航运距离是模型中已经包含的变量,所以原因很可能是与航运距离有关的其他变量会导致贸易低效率,比如文化差异、信息成本等。

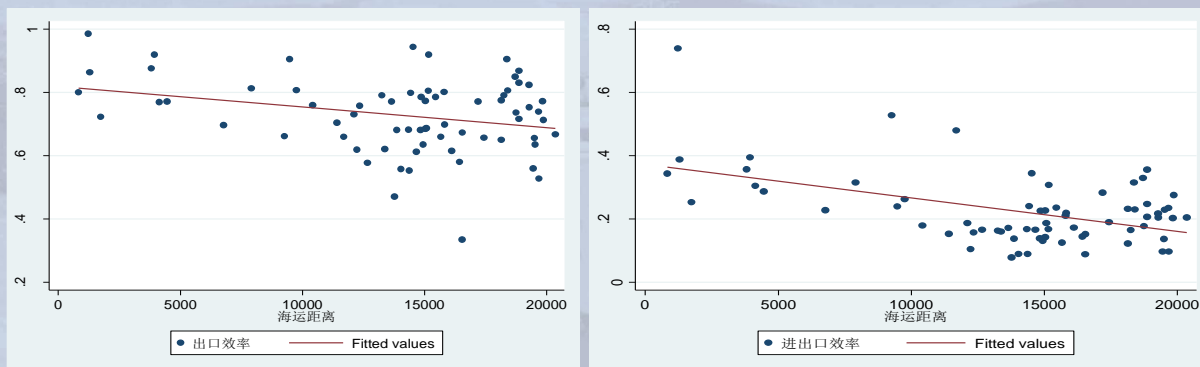


图1 贸易效率与海运距离

#### 四、北极航道对贸易潜力影响评估

##### 1. 北极航道通航对航运距离影响

使用海运距离计算工具,本文统计了样本国家中欧洲和北美国家主要港口至中国上海分别经传统运河航线、北极航线以及绕角航线的海运距离,然后选出了经北极航线至上海节省运程的国家,并且计算了与参照航线相比节省运程的比例。中国上海经西北航线至北美西海岸的纽约和多伦多,可以比巴拿马运河航

《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。

线节省 20-30% 的运程, 比绕道南美洲合恩角航线节省一半运程。中国至北欧、东欧、西欧国家经东北航线同样可以节省 20% 以上运程, 与绕道好望角相比可以节省 40% 以上运程, 与张侠等 (2009) 的研究结论基本一致。目前久而未决的亚丁湾海盗问题已经造成海运保费上涨, 迫使一些航运公司转向更省钱、更安全的好望角航线。如果海盗问题持续影响贸易安全, 苏伊士运河航线通行量无疑会下降, 好望角航线可能重新成为亚欧贸易的主要航线, 间接提升北极航线的竞争力。与好望角航线相比, 上海经北极航线至欧洲南部、北非仍然可以节省运程。由于北极航线海运距离测量时按照近岸的传统北方航道, 没有考虑高纬航线和穿极航线, 所以**错误! 未找到引用源**。计算出的节省运程比例相对保守。

## 2. 北极航道对贸易潜力的影响

根据表 2 估计的随机前沿引力模型, 可以得到中国与各样本国家的贸易效率, 从而可以推算出中国与各国的贸易潜力 (贸易前沿)。然后将各变量数据代入已估计出参数的随机前沿引力模型 (其中海运距离变量用北极航道通航后的距离代替), 可以得到拓展出口潜力。因为与传统的运河航线相比, 只有北欧、西欧、东欧、北美等国家可以通过北极航道缩减海运距离, 所以表只列出了贸易潜力得以拓展的国家。

表 4 北极航线与传统航线运程比较

目的国	目的港	航运距离 (公里)			节省运程 (%)	
		苏伊士/巴拿马运河航线	好望角/合恩角航线	北极航线	相比运河航线	相比绕角航线
加拿大	多伦多	21299	31768	14996	30	53
美国	纽约	18615	30267	14675	21	52
挪威	奥斯陆	19285	26469	13415	30	49
冰岛	雷克雅未克	19491	26395	14062	28	47
波兰	格但斯克	19270	27123	14134	27	48
立陶宛	克莱佩达	19448	27285	14363	26	47
拉脱维亚	里加	19675	27486	14556	26	47
瑞典	斯德哥尔摩	19529	27306	14476	26	47
丹麦	哥本哈根	18856	26781	14321	24	47
爱沙尼亚	塔林	19821	27609	15164	23	45
芬兰	赫尔辛基	19867	27659	15208	23	45
德国	汉堡	18709	26022	14440	23	45
荷兰	阿姆斯特丹	18357	25659	14326	22	44
捷克	汉堡转布拉格	18864	26695	14936	21	44
斯洛伐克	汉堡转科希策	18752	27146	15071	20	44
爱尔兰	都柏林	18400	25295	14658	20	42
英国	伦敦	18128	25338	14592	20	42
法国	马赛 (勒阿弗尔)	15449	25012	14810	4	41
瑞士	马赛 (汉堡) 转苏黎世	15824	25525	15132	4	41

《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。

葡萄牙	里斯本	16539	23858	16095	3	33
-----	-----	-------	-------	-------	---	----

注:运河航线指经苏伊士运河和巴拿马运河的航线,绕角航线指绕道非洲好望角、南美洲合恩角航线。表格中所选国家是样本国家中经北极航线(东北航线和西北航线)至中国上海的海运距离比经传统运河航线至中国上海海运距离短的国家。

以样本国家为例,北极航道可以使中国与他们的出口潜力和进出口潜力平均提升 10.5% 和 28.1%, 出口潜力最大可以提升 29.4% (中国与拉脱维亚), 进出口潜力最大可以提升 147.0% (中国与立陶宛)。表显示中国与美国的贸易潜力提升幅度并不大 (7.7% 和 19.2%), 原因是中国与美国的海运距离是以美东和美西航线的距离平均来计算的, 降低了北极航道的影 响。以提升后的贸易潜力为目标, 中国与这些样本国家的出口仍有 24.1% 的增长空间, 进出口则有 463.6% 的增长空间。从表看到, 中国与样本国的出口潜力提升和增长空间与进出口相比小很多, 原因是欧洲和北美是中国的主要出口市场, 出口效率已经很高 (欧洲 0.74 和北美 0.93), 出口潜力提升有限, 但是未来由于进口潜力带来的进出口潜力提升空间都非常大。从这个角度讲, 北极航道作为改善中国贸易效率、提升贸易潜力的有利因素具有重要意义。

表 5 中国出口和进出口贸易潜力

单位: 亿美元

伙伴国	出口潜力估计					进出口潜力估计				
	出口	出口潜力	拓展出口潜力	潜力提升 (%)	出口增长空间 (%)	进出口	进出口潜力	拓展进出口潜力	潜力提升 (%)	进出口增长空间 (%)
拉脱维亚	3	5	6	29.4	119.0	3	34	38	146.3	1082
立陶宛	6	10	12	27.9	106.4	6	63	72	147.0	1081
冰岛	2	4	4	25.8	78.3	3	20	23	112.4	742.4
挪威	66	87	103	25.2	57.9	98	479	562	84.5	474.0
瑞典	74	117	135	24.3	81.6	133	581	662	61.3	398.1
丹麦	64	89	101	19.7	59.3	90	437	492	62.1	446.4
波兰	165	200	232	19.4	40.8	182	840	963	67.2	428.9
芬兰	50	70	80	19.1	59.3	90	328	369	45.2	308.5
爱沙尼亚	9	12	13	17.7	47.2	11	54	61	61.6	455.7
德国	1010	1188	1345	15.5	33.2	1760	5350	5993	36.6	240.5
斯洛伐克	40	54	60	15.0	50.9	58	327	360	56.8	521.8
爱尔兰	33	42	46	14.3	38.4	68	295	325	45.7	381.7
捷克	153	184	206	14.2	34.6	171	693	768	43.7	349.1
英国	524	676	750	14.1	43.0	637	2751	3025	43.1	375.0
荷兰	411	454	511	13.9	24.3	476	1513	1687	36.5	254.5
加拿大	432	470	525	12.8	21.5	582	1894	2098	35.0	260.5

《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。

美国	3830	4056	4350	7.7	13.6	4860	14117	15049	19.2	209.6
瑞士	58	84	85	3.1	46.2	230	1051	1071	9.0	365.9
法国	489	622	635	2.6	29.8	660	2801	2853	7.9	332.3
匈牙利	21	31	31	2.0	50.5	28	186	188	7.9	564.8
总计	7440	8454	9232	10.5	24.1	10146	33814	36663	28.1	463.6

注：数据根据随机前沿引力模型结果计算得到。

### 五、结论与未来研究方向

北极航道对国际贸易的影响显而易见、广泛且深远，并最终将反映到国际贸易流向、结构和规模的变化，因此本文选择北极航道对我国贸易潜力影响的角度来阐述北极航道与国际贸易的关系。随机前沿引力模型为评估北极航道对我国贸易潜力的影响评估提供了合适的工具。

经模型的估计和计算发现，中国的出口贸易效率(0.73)和进出口贸易效率(0.22)相差巨大，与北美洲、大洋洲、亚洲的贸易效率相对较高，而与非洲、南美洲贸易效率相对较低，航运距离与贸易效率呈显著负相关性，即反映了我国贸易的不平衡性，也反映了距离对贸易效率的多重影响。利用已经估计出的随机前沿引力模型，我们对中国与各国的贸易潜力以及北极航道通航后的贸易潜力进行推算，结果发现北极航道可以使中国与伙伴国的出口潜力和进出口潜力平均提升10.5%和28.1%，出口潜力最大可以提升29.4%，进出口潜力最大可以提升147.0%。以提升后的贸易潜力与现有贸易规模相比，中国与样本国家的出口仍有24.1%的增长空间，进出口则有463.6%的增长空间。上述结论证明北极航道对我国贸易潜力的提升非常显著，具有战略意义。因此，我国应加大对北极地区的战略投入，积极与环北极国家开展合作，争取尽早成为北极理事会的永久观察员国家，为将来更好利用北极航道进行战略布局。

此外，本文研究仍存在一些局限：首先，在评估北极航道影响时，没有考虑传统航线与北极航线的航运成本差异，因为比较两个航线航运成本的研究仍在进行，并且由于环境变化，北极航运成本也在变动中；其次，北极航线距离测量没有考虑穿极航线和高纬航线，所以结果会偏保守；第三，本文并没有对北极航道影响贸易潜力的具体途径进行论述。在本文的基础上，未来还需要继续在北极航道对国际贸易流向、国际分工格局、国际能源贸易格局、国际贸易网络结构的影响方面展开进一步研究。

<sup>1</sup>与中国签署自由贸易协定的国家及协定生效时间：新加坡(2009.1)、哥斯达黎加(2010.4)、新西兰(2008.6)、智利(2006.10)、秘鲁(2010.3)、巴基斯坦(2006.4)签署自由贸易协定。中国2001年加入亚太贸易协定，涉及孟加拉、印度、韩国、老挝、斯里兰卡五国。中国与东盟在2011年1月签署自由贸易协定，在本样本数据区间之外。

### 参考文献

[1] Aigner, D, Knox Lovell, C.A., and Schmidt, P • „Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models[J].Journal of Econometrics, 1977 (6): 21–37 •

[2] Armstrong, S.,Measuring Trade and Trade Potential: A Survey[R].Asia Pacific Economic Paper, 2007 :No.368.

[3] Armstrong, Shiro.East and South Asia in Global Trade and Trade and Economic Development, EABER WORKING PAPER SERIES PAPER, 2011:NO. 70.

[4] Beck, T. (2003) “Financial Development and International Trade. Is there a Link?” The Work Bank Group ,Working Paper, No. 2608.

- [5] Baiera, Scott L., and Bergstrand, Jeffrey H. Do free trade agreements actually increase members' international trade? *Journal of International Economics*, Volume 71, Issue 1, 8 March 2007, Pages 72–95.
- [6] Kang, H • and Fratianni, M. International Trade Efficiency, the Gravity Equation, and the Stochastic Frontier, Available at SSRN, <http://ssrn.com/abstract=952848>. 2007.
- [7] Kalirajan, K • .. Stochastic Varying Coefficients Gravity Model: An Application in Trade Analysis[J]. *Journal of Applied Statistics*, 1999 (26): 185–193.
- [8] Kalirajan, K. Regional Cooperation and Bilateral Trade Flows: An Empirical Measurement of Resistance, *International Trade Journal*, 2007(21): 85–107.
- [9] Kalirajan, K., Gravity Model Specification and Estimation: Revisited. *Applied Economics Letters*, 2008(15): 1037–1039.
- [10] Meeusen, W • and van den Broeck, J • . Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error[J]. *International Economic Review*, 1977(18): 435–444.
- [11] Rose, Andrew K., One money, one market: the effect of common currencies on trade. *Economic Policy*, 2000, 15(30): 7–46.
- [12] Rose, Andrew K. and Wincoop, Eric van. National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for Currency Union. *The American Economic Review*, 2001( 91): 386-390
- [13] Subramaniana, Arvind, and Wei, Shang-Jin. The WTO promotes trade, strongly but unevenly. *Journal of International Economics*, 2007, 72( 1): 151–175.
- [14] 鲁晓东、赵奇伟. 中国的出口潜力及其影响因素——基于随机前沿引力模型的估计[J]. *数量经济技术经济研究*, 2010年第10期。
- [15] 张侠、屠景芳、郭培清、孙凯、凌晓良. 北极航线的海运经济潜力评估及其对我国经济发展的战略意义 [J]. *中国软科学*, 2009年第10期。



《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。

## 焦点关注

### 国外学者对“中国参与北极”的不同解读及启示\*

#### ——基于三份研究报告的评述

中国海洋大学中国海洋发展研究中心 孙凯\*\*

**摘要:** 北极国家对参与北极事务关注密切,通过近年来国外学者针对中国参与北极事务所发布的三份较有影响的研究报告可以看出,国外对中国参与北极事务的态度比较集中的表现为“恐慌论”与“机会论”。针对“恐慌论”的一些无视事实的言论,中国必须予以驳斥。中国在积极的、多渠道参与北极事务,加强北极问题研究,促进国际交流的基础上,应向世界明示中国在北极事务中的参与有利于北极地区的有效治理。

**关键词:** 北极治理; 中国; 北极

作为正在崛起中的大国,中国一举一动都会引发国际社会的广泛关注。“大国应有全球战略,全球战略必须囊括北极”。<sup>1</sup>中国作为崛起中的大国以及国际社会负责任的利益相关方,中国也多方位地参与北极事务。但中国在北极事务的任何行动,无不引发国外媒体、学界和决策层的关注。甚至中国富商黄怒波在冰岛购地建造生态旅游区的申请也一波三折,并遭到冰岛政府的拒绝。<sup>2</sup>本文以近年国外学者针对中国参与北极事务研究的三份报告为主线,辅以其他学者对中国参与北极事务的研究,将国外学者对中国参与北极事务的主要观点及分歧进行评述,力图为中国多渠道参与北极事务提供思路。

#### 一、琳达报告:《中国为无冰北极进行准备》

斯德哥尔摩国际和平研究所在2010年3月发布了题为《中国为无冰北极进行准备》的研究报告,报告由其时任驻北京的中国和全球安全项目主任琳达·雅克布森(Linda Jakobson)撰写(以下简称“琳达报告”,琳达现为澳大利亚Lowy Institute for International Policy东亚项目部主任)。<sup>3</sup>

琳达报告首先对中国日益重视北极的这一现实进行了描述。报告认为,气候变化导致的北冰洋海冰融化,中国对这一情况的关注与日俱增。中国政府向北极研究投入更多的资源,中国官员也开始考虑采取何种政策才能使国家从无冰的北极环境中受益。

琳达报告对中国的北极研究力量及研究领域进行了较为详尽的考察,其中提到中国是全世界极地研究力量最强的国家之一,2004年7月建立了中国在北极的第一座科考站——黄河站,自1994年以来,世界上最大的非核动力破冰船——“雪龙号”多次赴北极科考,并且认为“至少从2009年年初开始,中国的国家海洋局极地考察办公室就开始投资20亿人民币修建一条自造破冰船,并计划于2013年投入使用”。在中国北极研究的具体领域方面,琳达报告注意到中国的北极研究不仅仅关注北极自然环境问题,还开始了北极相关的商业、政治、法律和军事方面的研究。报告认为,尽管中国的北极研究目前主要还集中在北极海冰融化对中国陆地和海洋环境的影响,以及这些变化给国内农业和经济发展带来的影响上,但中国也开始加强对北极政治、法律和军事领域的认识,一些中国学者也开始公开鼓励政府为北极海冰融化带来的商业和战略机遇做好准备。

琳达报告还提到了2007年9月由中国国家海洋局牵头发起了一个名为“北极问题研究”的项目。参与者包括来自中国各地的学者和官员,研究内容包括“北极资源及其开采”、“北极科学研究”、“北极交通”、“北极法律”和“北极的军事因素”等。同时,她还引用未透露姓名的中国的官员和学者们的观点,他们告诉琳达中国在规划在北极的国家利益时十分谨慎,同时强调中国的北极研究活动仍然集中在海冰融

《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。



化所引起的气候和环境影响上。但是近年来中国学术界和政策决策圈也已经开始对季节性无冰的北极地区的商业、政治和安全意义进行评估。

在中国的北极战略与政策方面,琳达报告认为,中国正在小心翼翼地探索一条通向北极之路,中国对北极的开发一直抱着“静静观望”的态度,担心过于积极的行动将引起其它国家的警惕,中国急于进入这一地区,但又不愿意是生非。琳达报告认为中国在北极问题上处于劣势。因为中国既不是北极沿岸国家(在北冰洋没有海岸线,也就没有海底大陆架的主权权利),也不是北极理事会的成员国,就没有权利参与北极政策的讨论。琳达报告还对外交部部长助理胡正跃 2009年6月在斯瓦尔巴岛参加由挪威政府主办的“北极研究之旅”高级论坛时提到的“中国没有北极战略”进行质疑,她认为中国可能目前没有北极战略,但却有明确的北极议程,并在着力拓展中国在北极的“硬实力与软实力”。

琳达报告是自近年来国际社会“重新发现北极”之后,国外学者撰写的第一份针对中国参与北极事务进行综合性深入评述的研究报告。在撰写报告的过程中,琳达走访了国内主要涉及极地研究的部门与研究机构,其中包括中国极地研究中心、国家海洋局海洋发展战略研究所、中国海洋大学、大连海事大学、厦门大学、同济大学等。报告的观点相对来说较为客观,但在引用中国学者言论的时候也不乏具有选择性的夸大与偏见,尤其对中国部分学者的言论进行断章取义式的引用与推论。

琳达报告发表之后受到广泛的关注与引用,其中不乏日本、印度等国的媒体。在琳达报告发表的当月,印度著名的英文大报《印度斯坦时报》(Hindustan Times)即引用琳达报告,刊发题为“中国计划乘北极冰面融化之机获益”,并认为中国已经加大了对北极地区科研勘探及研究的经费投入,在未来几十年内北极地区海冰融化致使航道开通、能源获取等,都将使中国受益。<sup>4</sup>

## 二、大卫报告:《中国龙直击世界之巅》

加拿大加尔格里大学(University of Calgary)历史学教授大卫·赖特(David Wright)近年来对中国参与北极事务特别关注,并就此发表了一系列的评论及研究报告,在2011年由发布题为《中国龙直击世界之巅:中国北极政策论争》(以下简称《大卫报告》)的最新研究报告。<sup>5</sup>

《大卫报告》对国内近年来在北极政治方面的研究进行了详尽的评述,其中涵盖《中国海洋大学学报》(社会科学版)所设的“极地研究”专题系列论文、大连海事大学李振福对中国参与北极事务的研究、中国对北极环境问题关注的研究、中国对北冰洋周边五国地缘政治的研究、中国对加拿大北极地区主权问题的研究以及中国的北极政策选择研究等。报告认为,“尽管中国不是一个北极国家,但是中国看到北极冰融所带来的经济机遇,力图抢先开发北极地区的自然资源及航道资源。”<sup>6</sup>“中国力图‘插手’北极事务,但不便于直说”。<sup>7</sup>

《大卫报告》认为中国学者对北极问题的研究较为杂乱,其中特别提到大连海事大学李振福的系列论文。认为李振福在研究中尽管使用一些严密的学术方法与社会科学理论,但比较模糊与散乱。李振福多次提到中国在北极的“权益”,但未能对其进行具体的界定;李振福建议从中国传统文化中吸取一些元素来构建中国特色的北极政策,但未能给出具体的、实质性的方法。<sup>8</sup>

《大卫报告》还注意到大众媒体近年来对北极问题的关注,其中提到中央电视台军事频道、《当代海军》以及《地理教育》等媒体。报告还引用中国前驻挪威大使唐国强在2010年发表的“中国对北极问题看法”的演讲,特别提到唐国强大使“承认北极问题主要是区域性问题的,中国在北极问题上乐于以国际合作的方式进行参与”。

《大卫报告》的最后一部分集中论述了美国如何应对中国对北极事务的关切,认为目前美国应该警惕中国对北极事务的关注,“美国决策者应该注意到中国近来对北极事务的关注并不是‘短暂的迷恋’或‘应景性的政治热’,而是新近出现的严肃的政策动向。中国正采取实质性的外交行动,以确保其成为北极事务中参与者,并最终获得在北极资源及航道方面的合理份额”。报告还注意到中国为推进其“北极议程”

《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。

而与北极周边国家如挪威、冰岛等国积极的进行外交活动。大卫认为美国不应该低估中国对北极事物的关注，同时建议美国“有所准备”。在报告中大卫疾呼：“没有必要的船只，海岸警卫队如何保卫北极周边海域的安全？”，因此，他建议美国决策者立即将重型破冰船的维修及建造提至国家安全的优先议程。报告认为美国游离于《联合国海洋法公约》（以下简称“《公约》”）之外不利于美国北极利益的维护，建议美国尽快批准《公约》，以防中国利用其外交优势对《公约》做出对自己有利的修改。<sup>9</sup>

《大卫报告》秉承大卫的“现实主义”传统，对中国在北极事务中的参与持较为排斥的态度。此前，他曾发表过“我们必须反对中国对北极日增的主张”以及“熊猫准备与北极熊会面：中国对加拿大北极主权的挑战”，对中国部分学者就对加拿大在北极主权问题方面的论述进行反驳。<sup>10</sup>值得注意的是，《大卫报告》作为美国海军战争学院中海问题研究所的系列报告之一进行出版，纵观这一报告，其落脚点是为用户提供决策参考，所以《大卫报告》的最后一部分重点论述中国参与北极对美国的政策蕴意就不足为奇了。

### 三、拉塞尔报告：《中国与北极：对加拿大来说是威胁还是合作机会？》

加拿大拉瓦尔大学（University of Laval）的政治地理学教授弗里德里克·拉塞尔（Frederic Lasserre）于2010年发表题为《中国与北极：对加拿大来说是威胁还是合作机会？》（以下简称《拉塞尔报告》）。<sup>11</sup>

《拉塞尔报告》首先对中国在北极事务中的参与进行了回顾，其中主要包括中国在北极地区所进行的科学考察活动以及中国在北极区域合作中的参与等，认为中国对北极事务拥有浓厚的兴趣并积极参与北极事务。报告接着从经济利益的视角进行分析，认为北极冰融之后所可能出现的航道资源、自然资源等都引发了中国的兴趣，针对“中国正在积极参与北极资源的争夺”的说法，拉塞尔认为这样的情形在目前并未出现，因为“中国从来没有对北冰洋、北极地区的专属经济区或者大陆架等提出要求”。

就北极航道而言，拉塞尔认为海上航运对于中国非常重要，通过马六甲海峡的所有船只中有60%是在向中国运货，鉴于近年来马六甲海峡的安全性以及通航能力的问题日增，就不难理解中国对其它航道选择的兴趣。在北极航道国际地位问题上，拉塞尔通过与当时中国驻加拿大使馆新闻秘书以及中国驻挪威大使唐国强的交流，确认中国并没有发布关于东北航道地位的官方立场文件，尽管中国希望西北航道确保安全、高效，但中国的立场并不会危及到在加拿大北极主权的问题，中国在主权问题上持中立的立场。<sup>12</sup>

根据《拉塞尔报告》，加拿大在北极问题上的核心利益为主权问题，主要包括两个方面：西北航道法律地位问题和外大陆架的划界问题。作者认为由于美国拒绝承认加拿大对西北航道法律地位的主张，加拿大可以利用中国对西北航道的兴趣以及在北极事务中的参与，更为积极地推动中国成为北极理事会的正式观察员，同时引领北极其它国家共同就西北航道法律地位以及北极地区的航行问题进行谈判，从而更为有效地实现加拿大的国家利益。另外，其它对北极拥有浓厚兴趣的亚洲国家如日本、韩国等也都签署了《联合国海洋法公约》，因此建议加拿大政府也积极支持这些国家在北极事务的参与，与这些国家就北极事务进行立场协调，加强加拿大以《联合国海洋法公约》为基础对大陆架进行划界的主张，从而避免这一问题的国际化。最后，作者认为中国与加拿大在北极问题的很多领域可以进行合作，如科学考察、航运规则的制定、海洋法的解读以及多层面的国际合作等领域，认为加拿大如果积极支持中国参与北极事务，中国也会充分考虑到加拿大在北极事务中的特定利益。<sup>13</sup>

### 四、对“中国参与北极”的启示

从以上三份报告的分析我们可以看出，对于“中国参与北极”，国外有不同的声音及解读，比较集中的可以表述为两派：“恐慌论”与“机会论”。《大卫报告》可以说属于前者，认为中国在北极事务中的参与将给北极国家的利益带来威胁，从而秉承“冷战思维”，要及早“遏制”中国。就“中国机会论”者而言，尽管持这种观点的学者也是从实现本国国家利益的视角出发，但他们将中国参与北极事务看成是一种

《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。

机遇,认为中国在北极事务中的参与对其本国国家利益的实现提供了一种机遇,从而期望在北极问题上通过国际合作实现“双赢”。

不可否认,不同学者总是通过自己固化的分析框架对事实进行分析,难免对同一问题会有不同的解读。但是,如美国加州大学 Oran Young 所说,“一些学者不负责任的言论,是因为他们没有仔细看事实,仅通过自己固有的思维模式对问题进行想象式解读”,“对于针对中国参与北极的恐慌以及一些不负责任的报道,中国必须进行反驳,以就中国在北极事务中的角色建立互信”。<sup>14</sup>

在全球化进程日益深化,国家之间交往密切以及资源配置全球化的当今时代,中国对北极事务的参与是一种必然。但中国在北极事务中的参与是基于国际法及相关国际条约所赋予中国的合法权利,在尊重北极国家“特殊”利益的基础之上的。中国在北极事务中的进一步参与,应加强中国对北极治理方面的贡献,从而消弭中国参与北极的“恐慌论”,主要包括以下几个方面:

(一)就中国对北极事务的参与及对北极问题的看法发布官方立场文件。中国目前没有北极战略及关于北极事务看法的专门立场文件,这也是导致一些国家或者学者对中国对北极事务的看法态度不明瞭的原因所在。中国关于北极问题看法发布立场的最高层官员就是时任中国驻挪威大使唐国强在2010年1月25日应邀参加挪威“北极前沿”组织举办的主题为“生活在高北地区”的研讨会所发布的题为“中国对北极问题的看法”的演讲。在演讲中,唐国强大使强调“中国尊重北极地区国家的主权以及根据国际法享有的主权权利和管辖权,愿就北极问题与各方加强互利合作,为实现北极地区的和平、稳定和可持续发展而努力。中国愿与各国加强北极科研合作,并欢迎各国科学家继续参加中国北极科考站“黄河站”的科学观察和中国组织的北极海洋科考。”唐国强大使的演讲受到与会者的好评与欢迎。中国就北极问题的看法若能在更高层次发布立场文件,则会有助于更为明确的向世界表明中国在北极事务中的参与的和平、合作的立场与目的。

(二)加强对北极事务自然科学及人文社会科学等“普世性”问题的研究,增强中国在北极事务中的话语权。尽管中国不是传统的北极国家,但中国对北极的科学考察等研究由来已久,并取得了相当的成就,为国际社会对北极地区的了解及研究做出了贡献。增强中国在北极事务中的话语权,不仅需要研究北极与中国相关问题的研究,而“必需关心并且公开讨论别人的问题”。<sup>15</sup>因此,中国学者在北极问题的研究方面,不应该仅局限于“对中国有用”的问题,而要放眼世界,具有大视野,加强对“普世性”问题的研究,从而提供“普世知识”,解决具体问题。只有这样,中国在北极事务中的话语权才能进一步加强。

(三)加强中国的“北极外交”及在北极事务中的渠道参与。在目前北极理事会观察员资格门槛提高、北极主要大国对中国参与北极事务“高度谨慎”的情况下,中国可以拓展非正式渠道参与北极事务。<sup>16</sup>例如中国应当积极开展双边层面的“北极外交”,尤其要重视与北极地区小国的外交活动,并且实现外交形式的多样化,积极开展和推进“第二轨道”的外交以及与北极问题相关的“科学外交”,通过国际科学对话与深层次的合作。另外,中国应与包括韩国、日本、德国、法国等对北极问题有兴趣的“域外国家”进行沟通,以协调“非北极国家在北极的权益”并在国际社会中将这种声音进行拓展,以促使任何北极政策制定的过程中考虑到“域外国家”的权益。从而在这种多渠道参与北极事务的基础上,通过行动向国际社会表明中国在北极事务中的立场,从而在北极问题上实现国际社会的共赢。

(四)加强国内学者学术研究的责任性与使命感,促进国内外学者之间的学术交流与联系。在信息全球化的时代,信息的传递是没有国界的。中国学者的研究也会引起国外学者的关注,在如北极事务这样的问题上,加拿大学者在笔者参与国际会议的不同场合多次提及中国学者的研究与观点。国内部分学者的一些“激进的”观点,尤其容易引起国外学者的关注,例如大连海事大学李振福文中的“谁控制了北极航线,谁就控制了世界经济和国际战略的新走廊”,就被琳达报告和大卫报告广泛引用。国外学者在引用中国学者的观点时也难免具有“选择性”的偏见与“推断式”的放大,并推断以上引文的言外之意即中国力图控制北极航线。通过加强中外学者之间的交流与沟通,则有助于针对观点的本意进一步阐述与解释,从

《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。

而消除误解与偏见,并将北极事务中的“中国声音”有效的向世界进行传输。

\*基金项目:国家社科基金青年项目“我国权益视角下的北极航行法律问题研究”(12CFX094)和中国海洋发展研究中心青年项目“北极八国的北极战略比较研究”(项目批号AOCQN201226)的阶段性成果。

\*\*作者简介:孙凯(1976—),男,博士,山东青岛人,中国海洋大学法政学院讲师,中国海洋发展研究中心研究人员,主要研究方向:极地政治与环境政治。

<sup>1</sup> 郭培清:“大国战略指北极”,《瞭望》,2009年第27期,第62页。

<sup>2</sup> “黄怒波谈冰岛买地遭拒”,《中国证券报》, <http://china.huanqiu.com/roll/2012-01/2321830.html>, 最后访问时间:2012年10月21日。

<sup>3</sup> Linda Jakobson, *China Prepares for an Ice-free Arctic*, available at: <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1002.pdf>, last accessed: October 21, 2012.

<sup>4</sup> China Plans to Profit from Arctic Melt, *Hindustan Times*, March 9, 2010. Available at: <http://www.hindustantimes.com/world-news/RestOfAsia/China-plans-to-profit-from-Arctic-melt/Article1-516800.aspx>, last accessed: October 21, 2012.

<sup>5</sup> David Wright, The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China, *China Maritime Study* No. 8. Newport, RI: U.S. Naval War College (Aug. 2011). Available at: [http://www.usnwc.edu/Research--Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/China-Maritime-Study-8\\_The-Dragon-Eyes-the-Top-of-.pdf](http://www.usnwc.edu/Research--Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/China-Maritime-Study-8_The-Dragon-Eyes-the-Top-of-.pdf), last accessed: October 21, 2012.

<sup>6</sup> David Wright, The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China, p.1.

<sup>7</sup> David Wright, The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China, p.3.

<sup>8</sup> David Wright, The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China, p.8.

<sup>9</sup> David Wright, The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China, pp.35-38.

<sup>10</sup> David Wright, We Must Stand Up to China's Increasing Claim to Arctic, *Calgary Herald*, March, 08, 2011. Available at: <http://www2.canada.com/calgaryherald/news/theeditorialpage/story.html?id=0d2564bc-a5d2-47f4-8805-e0b784e8fbbb>, last accessed: October 21, 2012.

<sup>11</sup> Frederic Lasserre, China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada? *Canadian International Council China Papers* No. 11. (June 2010), available at: <http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/China-and-the-Arctic-Frederic-Lasserre.pdf>, last accessed: October 21, 2012.

<sup>12</sup> Frederic Lasserre, China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada? p.8.

<sup>13</sup> Frederic Lasserre, China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada? p.11.

<sup>14</sup> Oran Young 教授 2011年10月28日访问中国海洋大学极地法律与政治研究所时与笔者交流时的观点。

<sup>15</sup> 唐世平:“多关心别人,中国才有话语权”,《环球时报》,

<http://opinion.huanqiu.com/roll/2011-11/2198121.html>, 最后访问时间:2012年10月21日。

<sup>16</sup> Oran Young 教授 2011年10月28日访问中国海洋大学极地法律与政治研究所时与笔者交流时的观点。

## 极地研究学术动态

## 夏立平院长等参加第一届中国-北欧北极合作研讨会

由中国极地研究中心主办的第一届中国—北欧北极合作研讨会 (1st China-Nordic Arctic Cooperation Symposium) 于2013年6月4日至6月7日在上海召开。会议主题为“中国—北欧北极可持续发展合作：人类活动与环境变化”。同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任夏立平教授、副主任王传兴教授、副主任潘敏副教授参加会议，并分别在研讨会上作了题为“Arctic Governance and China”，“China's Shipping Security in the Context of Arctic Environment Change: An Analysis from the Geopolitical Perspective”，“On the Indigenous People in Arctic and Arctic Governance”的发言。

## 至关重要的南极研究将被冻结

## ——澳大利亚南极研究人员的抱怨

因经费短缺，许多正在执行的南极研究项目将被冻结，这种状况将延续到2020年。旨在监测内陆冰川移动速度和融化状况，通过研究冰层反演历史气候，以及澳大利亚沿岸海平面上升等研究建议，均须依赖南极内陆飞行的支撑，却因燃油价格的上涨而不予考虑。一位不愿意透露姓名的高级研究人员抱怨道：“我们占据着南极，而不是研究南极”。另一位与澳大利亚南极局合作研究人员说，“我们所得到的支持有限，与其他国家相比无地自容。”多数重要的研究项目已经开展了五年也不得不暂停。澳南极局对上述抱怨不作任何评论。

但联邦政府却对面临关闭的南极气候和生态系合作研究中心提供了未来五年2500澳元的研究预算，此举保住了25个工作岗位。

编译自 The Sydney Morning Herald, News 10, July 17, 2013

吴依林，驻悉尼总领事馆

2013年7月17日星期三

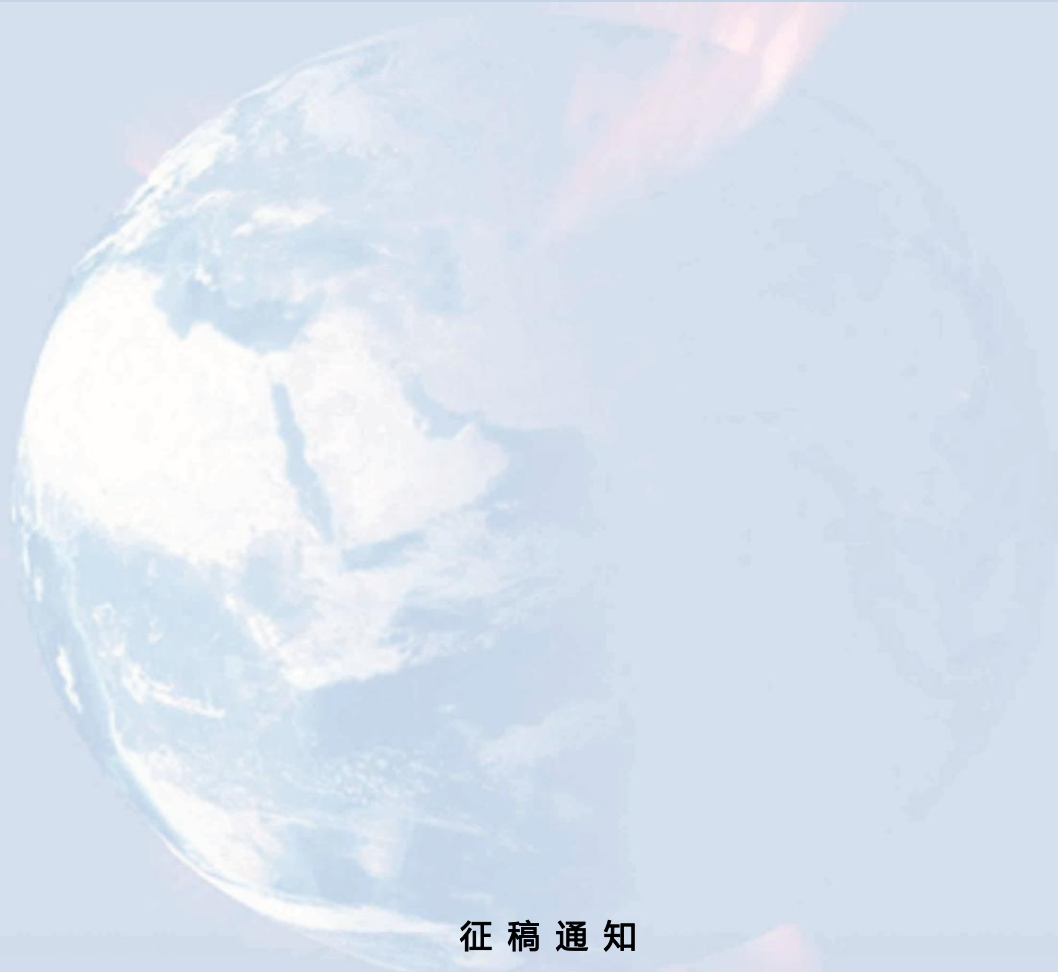
## 澳大利亚破冰船开始招标

澳大利亚联邦环境部长 Mark Butler 8月8日宣布，新的破冰船进入招标阶段。他说，拟新建的多用途破冰船将大幅度地提高南大洋的科学调查能力、破冰能力和对南极大陆的现场支持能力。建造新船的费用将列入联邦预算中，待收到标书后做出最终决定。他预计，新船可能在2017/18年度交付使用，届时 Aurora Australis 将退出服役。

吴依林，驻悉尼总领事馆

2013年8月21日

《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。



### 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](mailto:bispr2012@163.com), 并注明作者单位和联系方式。

《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。