

# 北极争端的症结及中国的北极战略定位

李诗隽

**【摘要】** 全球气候变暖导致北极冰川融化，这使得北极的价值突显。近年来，沿岸各国乃至圈外国围绕北极海洋主权、海域边界、资源开采、航道控制等海洋权益的地缘政治竞争愈演愈烈，而北极争端的症结则集中体现在能源、航道和地缘政治这三个问题上。面对美国、俄罗斯和加拿大各有侧重的北极战略，中国应以能源安全为战略基点，积极开展与北欧国家的多边合作，以经济合作为主，扩大北极非军事区域范围，从而能够在错综复杂地北极争端中最大限度地谋求国家利益。

**【关键词】** 北极；争端；中国；北极战略；美国

**【作者简介】** 李诗隽，新疆大学中亚地缘政治研究中心助理研究员。

## The Sticking Point of the Arctic Dispute and China's Strategic Positioning

By Li Shijun

[Abstract] Global climate warming results in Arctic sea ice melting which increases the value of the Arctic. In recent years, the competition among Arctic coastal nations and nations outside the Arctic has become increasingly fierce for sovereignty over the Arctic Ocean, sea borders, resource extraction, channel control, and other marine interests. The crux of the Arctic dispute focuses on energy, control of the waterways, and geopolitics. To face up to the United States, Russia and Canada's Arctic strategies, China should focus on energy security strategy. China should actively carry out multilateral cooperation with the Nordic countries, mainly on economic cooperation, and expand the scope of the demilitarized zone, thus becoming able to maximize the interests of the Chinese state.

[Key Words] The Arctic dispute; China; Arctic strategy; America

[Author] Li Shijun, Assistant research fellow of Xinjiang University.

随着经济全球化的发展，国际政治进入全球政治时代，其研究领域已从传统的“高级政治（军事安全）”领域扩展到了“低级政治（经济环境）”领域。北极地区因全球变暖，冰层融化速度加快，这块人类社会的“净土”成为世界关注的焦点之一，而北极航道、资源开发

的方兴未艾，使得北极成为国际战略竞争的新战场。中国作为亚欧大陆的大国，无论是从地缘政治角度出发还是从经济利益考虑，均需要将北极纳入到我国国际战略的体系之中。

## 一、北极争端的历史渊源

1882年，人类迎来第一个国际极地年，开始真正地正式地对北极地区进行系统性和综合性的考察，来自11个国家的15支考察队，约700多人建立了34个过冬用的观测站和49个临时性的观测点，这标志着“北极科学时代”的来临，人类开始探索“神秘”的北极地区。

1907年，加拿大参议员帕斯尤可·普瓦里耶首次提出“扇形理论”，称“位于两条国界线之间直至北极点的一切土地应当属于邻接这些土地的国家”。<sup>1</sup>在该理论问世后的二十年内，加拿大一直致力于将“扇形理论”实际化。1925年，第一个以书面形式宣称将国界延伸至北极的政府文件在加拿大问世。随后，苏联、挪威和美国相继宣布其在北极地区的领土主权。

冷战期间，北冰洋变成了美苏对抗的最前线。北极的自然地理特征为潜伏战提供了天然屏障，是最理想的水下弹道导弹发射阵地。因此，美苏两国纷纷在北冰洋沿岸建立了强大的高灵敏雷达网和截击导弹、战斗机群及侦察卫星构成的早期预警拦截系统，密切监视对方行动。

冷战结束后，北极争斗的主题由军事转为对主权和资源的争夺。据不完全统计，北冰洋海底富含石油、稀有金属和丰富的渔业资源，一旦航运水道通行，北冰洋航线将大大缩短世界航海运输的距离。随着全球变暖的加剧，围绕北极战略资源的大国之争愈演愈烈。

21世纪以来，北半球许多国家纷纷出台各自的北极战略文件，同时在北极地区进行大规模的蓝色圈地运动。2001年，俄罗斯率先向联合国大陆架委员会提交申请，要求对北冰洋200海里以外的大陆架，包括罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭俄方一侧的大陆架行使主权管辖。2003年，美国公开向国际石油公司拍卖北极天然气开采权，变相宣扬其对北极地区的主权。2005年，丹麦科研大臣桑德宣称，根据最新地理发现，北极与格陵兰岛之间“是由一条绵延1240千米的水下山脉——罗蒙诺索夫海岭连接着的”，丹麦亦加入对北极的争夺战之中。同年，加拿大在北极地区举行代号“独角鲸”的军事演习，遭到国际社会群起抗议。

<sup>2</sup> 2006年12月1日，挪威外交部发布《挪威高北地区战略》。2007年3月20日至4月20日，英美在美国阿拉斯加州普拉德霍湾附近举行联合军事演习，实质是确立英美在北极

---

<sup>1</sup> 邹克渊：《两极地区的法律地位》，《海洋开发与管理》，1996年第2期。

<sup>2</sup> 严双伍、李默：《北极争端的症结及其解决路径》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2009年第6期。

地区的合作关系。

掀起北极之争热潮的标志是俄罗斯“插旗”事件。2007年8月2日，俄罗斯考察队公然在北冰洋洋底“插旗”，此举引起世界范围内的轩然大波，其他北极国家如美国、加拿大、挪威、丹麦等迅速做出反应。7日，加拿大率先作出反击。加拿大总理哈珀亲临军队在北极地区进行军事演习并对北极地区进行访问，向俄罗斯展示其在北极问题上的强硬态度。新一轮北极地缘政治竞争由此爆发。

在争夺北极的行列中，除了北冰洋沿岸、环北极国家外，还有越来越多的其他相关国家，包括英国、爱尔兰、德国、荷兰等欧洲国家和中国、韩国、日本等亚洲国家都加入了角逐。2007年10月，美国海军、海军陆战队和海岸警卫队就发布了关于海洋战略的一个共同文件，其中宣称，“气候变化逐渐打开了北极水域，不仅打开了新资源开发之门，而且打开了可能重塑全球运输体系的新航路。虽然这些新发展提供了增长的机会，但它们也成为为通道和自然资源而竞争并产生冲突的潜在之源。”<sup>3</sup>

2007年，时隔约五十年的国际极地年峰会再次召开。会议围绕极地气候与环境、生态系统和社会的相互作用，在国际合作基础上开展综合极地科学考察计划，这标志着极地考察进入了现代高科技探索和研究的新时代。

## 二、北极争端的症结

近年来，北极地区围绕海洋主权、海域边界、资源开采、航道控制等海洋权益的地缘政治竞争愈演愈烈。归纳起来，当前的北极争端主要为能源问题、航道问题以及地缘政治问题。

### （一）能源问题

谈及北极的能源资源，首当其冲的要数油气资源。北极地区的石油储量是继中东、北美和非洲之后，最为丰富的地区之一。从20世纪60年代末起，各国科学家先后在北极多处发现了丰富的油气资源。1968年，大西洋里奇菲尔德石油公司在阿拉斯加北坡附近意外地找到了油田，证实了在北极地区存在巨型油田的猜测。2008年7月，美国地质勘探局发布报告称，北极地区技术上可开采的石油储量约为900亿桶，尚未勘测的60%以上的油气储备位于俄罗斯领土上，约等于4120亿桶石油。但是只有不多的部分可以在沿岸或者俄罗斯专属经济区内获得。最大的潜在油气储备蕴藏在喀拉海流域，拉普捷夫海和东西伯利亚海也是富含油气的海域。“俄罗斯自然资源部统计：在俄罗斯认为拥有主权的领土上可能有大量的

---

<sup>3</sup> 陆俊元：《北极地缘政治竞争的新特点》，《现代国际关系》，2010年第2期。

石油，其蕴藏量是沙特阿拉伯 2 倍多。”<sup>4</sup>目前，北极油气资源的开采成本过高，但从长远角度看，开采北极资源势在必行。

除了油气资源，北极地区还拥有约 4000 亿吨品质优良的煤炭资源，可直接用于能源和工业原料。位于科拉半岛的铁矿、诺里尔斯克附近的铜—镍—钨复合矿基地和阿拉斯加的红狗矿山均是世界级矿物中心。此外，北极还有相当丰富的动物资源。巴伦支海、挪威海和格陵兰海受暖流和寒流的交替影响，形成了了世界著名的渔场，而以北极熊、驯鹿、海豹、海象等寒带哺乳动物为主的资源亦受世界瞩目，随着气候变暖，冰层变薄、后退、融化，这些资源的可开采性正变得越来越大。由于北极地区矿产资源归属的实质是外大陆架的归属之争，因此，北极圈国家的政府首脑纷纷“宣称”对北极地区部分大陆架区域拥有主权或者经济专属权，并倡导对自己有利的海洋公约。

## （二）航道问题

北极地区有两条航道，即西北航道和东北航道。西北航道位于加拿大沿岸，由北大西洋戴维斯海峡的巴芬岛，向西穿越加拿大的北极群岛，经美国西面阿拉斯加北岸的波弗特海和丹麦东面的格陵兰岛进入北冰洋，是沟通大西洋和太平洋之间的最短航道。加拿大和美国是西北航道的主要竞争者。美国一直认为自己为“北极国家”，其在北极地区的航海自由被提升至“最优先”地位，同时，美国认为“北方航线包括用于国际航行的海峡，过境通行制度适用于经过那些海峡的航道；在北极地区保留有关航海及通过领空的权利和义务可以维持我们在全世界——包括战略海峡——行使这些权利的能力”，这意味着美国坚持北方海路是一个国际水道，所有国家都可以使用，服从共同承认的条款。而加拿大则多次强调北极群岛水域是加拿大的内水。2007 年 8 月，加拿大总理哈珀公开表示，任何进出西北航道的国家都必须在加拿大海岸卫队处登记。

东北航道，西起西欧，穿越西伯利亚与北冰洋毗邻海域，绕过白令海峡，直至东北亚，这一航线中的大部分地区均位于北极圈内，仅在夏季才有短暂的通航期。俄罗斯和美国是东北航道的竞争对手。俄罗斯一直将东北航道视为国内航道，要求过往船只必须在事先申请得到同意并租用俄罗斯的破冰导航服务后才能通行。这显然与美国“保卫全球范围内航行自由”的宗旨不符。

## （三）地缘政治问题

海洋问题领域既包括“物质关系”，也包括政治关系。地理因素为海洋问题提供了相当

---

<sup>4</sup> 严双伍、李默：《北极争端的症结及其解决路径》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2009 年第 6 期。

明确的边界。北极作为亚洲、欧洲、美洲三界交汇之处，使得无论是世界大国还是新兴国家普遍提升北极的战略地位，将其作为新一轮战略制高点的必争之地，“哪一方控制了北极，哪一方就控制了世界”。此外，北冰洋厚厚的冰层具有较高的军事战略价值，一方面，冰层为冰下军事提供掩盖体，另一方面，北极独特的地理位置使得位于北极地区的军事打击能够出其不意的到达三大洲。因此，踏足北极的诸多国家将北极事务上升至国家战略角度，北极也成为世界大国宣扬国家实力的战场之一。

### 三、美、俄、加的北极战略

在当今的北极治理中，以美国、俄罗斯、加拿大、芬兰、瑞典、挪威、丹麦和冰岛为主要的“北极圈八国”自始至终地主导着北极争端的走向。其中，美国、俄罗斯和加拿大因其综合国力的优势在北极争端中起核心作用。

#### （一）美国的北极战略—维持均势，适当威慑

作为世界综合实力最强大的美国，美国政府在 1983 年、1994 年和 2009 年分别签发了三部美国北极政策指令，其中 1994 年还 2009 年的总统令最具深远意义。1994 年，发布第 26 号国家安全委员会总统令（PPD-26），阐述美国政府的北极政策。2009 年 1 月 9 日，美国政府再次颁布有关北极地区政策的新总统令，即第 66 号国家安全总统令和 第 25 号国土安全总统令。根据总统令内容，美国在北极地区拥有广泛且根本的国家安全利益，并准备独自或与其他国家一起保护这些利益。这些安全利益包括：导弹防御和预警；战略海上补给、战略威慑、海事活动及海事安全所需的海上部署及空中系统；确保航海及飞越领空的自由。

所谓美国的北极政策，是指：北极地区政策首先要符合美国国家安全和国土安全的相关要求，保护北极地区的生态环境和资源，保证北极地区自然环境的可持续性发展，加强北极地区八个国家的国际合作，允许北极地区土著居民行使自治权和自决权，就本地、地区和全球环境问题，加强科学监测和研究。

虽然美国的北极战略与其理想主义价值观相一致，近年来更是强调“打环保牌”而不是以武力的方式解决问题，但美国在北极地区一贯保持着军事优势，近年来，更是加大了其在北极地区的战略巡逻力度，增强了北冰洋水下力量。

#### （二）俄罗斯的北极战略—宣布主权，加强部署

俄罗斯沿北冰洋的海岸线长度近 4 万公里，有约三分之一的领土位于北极圈内，长久以

来，北极地区就一直充当着西方国家防范俄罗斯的“北方之墙”，然而，随着北冰洋冰山融化的加剧，这座原本坚硬不摧的围墙随时可能崩塌，一方面，这意味着俄罗斯能够通过北方突破西方的包围圈，另一方面，“北方之墙”的坍塌也使得俄罗斯的防御体系出现极大的空缺，常年无军事部署的地区将直接暴露在敌对势力的眼皮底下。不难看出，北极地区对俄罗斯的重要程度会越来越高。

2008年9月18日，俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》，详细说明了俄罗斯联邦北极政策的主要目标、主要任务、战略重点、落实国家北极政策的机制、实现国家北极地区经济社会发展战略规划的办法以及保障俄北极地区国家安全的措施。俄罗斯将北方海路定位为“统一的国家运输交通线”，排斥北约进入北极地区。俄罗斯联邦在北极地区的国家利益主要体现在下列方面：（1）北极作为俄罗斯的“自然资源战略基地”，对国家实现社会-经济发展目标具有十分重要的作用；（2）保持北极的和平与安定，并在该地区开展国际合作；（3）保护北极独特的生态系统；（4）北冰洋航线是俄罗斯在北极地区唯一的一条水上通道。随后，同年12月底，俄罗斯南北极国际合作事务特使奇林加罗夫宣布，俄将在北极地区增设科考站，加强在北极的科考活动。2009年3月27日，俄联邦安全会议公布北极战略规划，正式成立“北极独立部队集群”，建立对北极的有效监视和反应机制；其卫星、空军、海军北方舰队将更密集地巡视北极领土，以维护俄在北极地区的利益，保持在该地区的“领先优势”。

2009年5月12日，俄罗斯总统梅德韦杰夫签署了第537号总统令——《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》，详细阐述了俄罗斯北极地区的主权问题以及该地区的能源安全问题。北极地区将成为世界政治能源争夺的核心之一，值得注意的是，俄罗斯将组建北极部队，不排除使用武力争夺北极资源。随后，2011年7月1日，俄联邦国防部长谢尔久科夫宣布，为保卫本国的北极利益，俄计划组建两个国防旅。

作为率先插旗宣告北极主权的国家，俄罗斯一直未曾放弃其对北极地区的主权意识，不仅积极要求修改海洋公约法，还通过国内立法、军事演习、深海考察等手段频繁试探其他相关国家对待北极事务的底线，从战略层次欲将北极地区打造成为俄罗斯未来的战略能源基地。

### （三）加拿大的北极战略—强势介入，侧重环保

2009年1月27日，加拿大政府颁布“加拿大经济行动计划”。根据该计划，加拿大政府将设立专门资金，用于维护和更新重要的北极研究设施。2009年7月26日，加拿大政府公布北极政策报告，宣称对北极地区拥有主权，并要求加强北极管理，保护北极环境。同年，加拿大宣布成立北部经济开发省，专门开发位于北极圈附近的加北部领土。8月，加在位于

北极圈内的努纳武特地区举行了近年来规模最大的军事演习——“纳努克行动 09”，以表明加有能力和决心捍卫自己在北冰洋地区的领土主权。加总理哈珀亲临演习现场，表示将进一步加强加在北极地区的军事力量，捍卫在北冰洋的领土主权。

2010 年加拿大出台的《加拿大北极外交政策宣言》着重强调加强和该省北极治理。“加拿大一贯坚持追求长期国际合作、促进共同利益，通过制度建设、外交手段和务实的态度解决问题；建立和维护国际合作平台，并在该平台上保护国家利益；在国际合作上寻求领导权和主动权，增强其在国际合作中的桥梁和促进作用。”

由于加拿大的国力与美国和俄罗斯相比较为薄弱，其北极战略侧重于北极地区的环境保护和治理，希望通过多边合作和国际法牵制美国和俄罗斯，从而取得北极地区的话语权。

## 四、中国应对北极争端的战略新定位

2006 年 4 月，中国外交部、发展与改革委员会、教育部、科技部、财政部、国土资源部、卫生部、中国科学院、中国地震局、中国气象局、国家自然科学基金委员会、国家海洋局、国家测绘局等有关部委成立了国际极地年中国行动委员会。<sup>5</sup>2007 年，中国发起并参与了第四次国际极地年活动，制定了国际极地年中国行动计划，积极参与极地的开发与科研工作。2012 年 4 月，中国提出申请成为北极理事会的永久观察员，这些举动都预示着中国正在一步步介入北极事务。然而，将北极战略仅仅定位为科研项目是非常狭隘的行为。目前，国际社会对北极地区的战略定位极高，但受科学技术的制约，世界各国对北极的开发仍处于探索阶段。在当今这个合作大于冲突的“温和”时期，中国应该以能源安全为基点，以与北欧国家的多边合作为主，扩大北极非军事区域范围，杜绝世界大国因北极争端而“兵戎相向”的可能性。

### （一）以能源安全为战略基点

在国际政治中，确保国家安全向来是第一要务。作为一个能源消耗大国，中国的能源安全已经上升至中国经济发展、社会稳定和国家安全的关键战略地位。北极丰富的能源储备无疑为中国打破西方能源封锁开启了一扇充满无限可能的大门。因此，中国的北极战略需要将能源安全放在首位，以科研为手段，将主要精力投入到降低北极资源开采成本之中，依托国际海洋公约、国际组织，与北极圈国家保持良好的关系，避免牵扯入军事纠纷之中，以经济诉求代替领土诉求，从而降低其他国家的敌意。

---

<sup>5</sup> 国际极地年中国行动计划：《国际极地年(IPY)中国行动计划简介》，《极地研究》，2007 年第 1 期。

## **（二）积极开展与北欧国家的多边合作**

中国作为“近北极”国家，在介入北极事务时需更多的兼顾北极国家的利益诉求，为更加融洽地参与北极事务扫清障碍。相对于其他“近北极”国家，中国介入北极事务的时间相对较晚，如果贸然插入，明显会引起当事国的反感。合作势在必行，但是合作对象却需要斟酌一二。在“北极圈八国”之中，美国和俄罗斯分庭抗礼，而加拿大在国际事务中又一向是美国的附和者，中国能够通过外交、经济和政治手段建立良好关系，同时付出较少的代价就能得到“投资”回报的国家仅剩其他几个北欧国家，毋庸置疑，积极开展与北欧国家的多边合作，加强中国在北极问题上的话语权，用温和、迂回的方式介入北极事务，既不会引起当事国的政治反弹，还能利用多年来北欧国家在北极开发中形成的经验、技术，为中国的北极战略提供便利条件。

## **（三）以经济合作为主，扩大北极非军事区域范围**

和平与发展是当今时代的主题，对待“人间净土”的北极，更应该尽可能减少军事手段。除个别倡导单边主义的国家以外，世界上绝大多数国家对待北极问题均采取温和的合作态度。无论是从安全角度还是从解决争端的有效途径考虑，减少北极地区的军事存在，扩大北极非军事区域范围是处理北极事务的首要前提。中国一向提倡运用和平对话的手段处理国际争端，北极问题也不例外。毫无疑问，世界范围内的北极科研事业仍处于低级阶段，显然，剑拔弩张的军事对抗不利于北极科研开发，现阶段，以经济合作的国际共同开发才是推进北极探索事业的永动机。