

## 中日韩北极最新政策评析\*

韩立新 蔡爽 朱渴

(大连海事大学 法学院, 辽宁 大连 116026)

**摘要:**随着北极海冰加速融化,连接东北亚与北美、北欧新的海上航线已经开通,各国都对此给予了密切的关注。无论是环北极八国,还是近北极国家,都制定了相关的政策。作为近北极国家的中、日、韩三国,在北极航线事务上既拥有共同的立场,又存在着激烈的竞争。力求在北极航线事务上抢占先机,日本与韩国均于2015年出台了最新的北极政策,对其北极航线事务的参与作出了具体的战略规划。根据参与全球海洋治理及国内外形势需要,中国也于2018年1月出台了明确的北极政策白皮书。中、日、韩三国的北极政策既有很大程度的共性,也有各自的特色。中国在此白皮书指引下,应加快出台《海洋基本法》,制定推进北极治理政策的具体执行计划。

**关键词:**北极航线;中国;日本;韩国

中图分类号:D993.5

文献标识码:A

文章编号:1672-335X(2019)03-0058-10

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335x.2019.03.013

根据美国国家冰雪数据研究中心(NSIDC)数据,2016年以来,北极地区海冰的最大面积只有约1450万平方公里。<sup>①</sup>美国国家冰雪数据中心和国家航空航天局(NASA)的科学家表示,由于全球变暖,北极海冰面积连续第2年创冬季新低。<sup>②</sup>一方面,北极海冰覆盖面积的缩小为北极航线的发展奠定了地理条件基础,使得北极航线更加适于航行。另一方面,北极航线航行的可行性进一步提升了北极航线的竞争力,利用北极航线开展运输活动将降低航运成本,可激发东北亚港口的经济活力。<sup>[1]</sup>由此也导致北极治理、资源开发、科研、国际合作等问题已经超出了北极的地理范畴,需要全球加以关注。<sup>[2]</sup>

此前,各国对于南北极的研究,往往“重南轻北”,日本、韩国等国更是对北极关注甚少。但随着北极航线商业价值的凸显,作为近北极国家与海洋国家,日本与韩国从外交、政策等方面对北极给予了高度的重视。尤其与中国一同成为北极理事会永久观察员国之后,韩国先后颁布了《北极综合政策促进计划》《北极政策基本计划》《北极政策执行计划》,日

本出台了《日本北极政策》等官方的政策性文件,明确了其参与北极事务的政策目标与具体措施。中国同为近北极国家,对北极同样享有密切的资源利益、航运利益、安全利益等,2018年1月26日对外发布了《中国的北极政策》白皮书(下称“本白皮书”),在国内外引起格外关注。对中、日、韩三国的最新北极政策进行研读,分析这三国在北极治理事务上的共同立场与竞争之体现,有利于更好地在本白皮书指导下,协调日韩力量,求同存异,有效落实中国在北极政策,提升中国在北极治理中的话语权。

### 一、中日韩对北极治理事务共同的立场与合作

随着北极海冰的加速融化以及北极问题全球化趋势的加强,北极航线的开发与利用再次成为各国关注的焦点。除了北极国家外,中、日、韩等近北极国家也对北极享有密切的资源、航运利益等诉求。面对强势的北极国家,求合作、共进退成为中、日、韩三国参与北极航线事务的重要途径。以下因素决定了中、日、韩三国对北极事务的共同立场。

#### (一)近北极国家的地理位置

\* 收稿日期:2018-07-11

基金项目:2018年度国家社科基金重大研究专项“中国参与全球海洋生态环境治理体系研究”(18VHQ015)阶段性研究成果

作者简介:韩立新(1967-),女,河北秦皇岛人,大连海事大学法学院教授,博士生导师,主要从事国际海洋环境法、海商法研究。

①参见美国国家冰雪数据研究中心网站:<http://nsidc.org>,访问日期:2017-11-10。

②科学家:北极海冰受全球暖化影响 面积连两年创新低,中国新闻网,[http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/29/c\\_128844538.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/29/c_128844538.htm),访问日期:2017-11-10。

中国、日本、韩国同为东亚国家,处在相似的近北极国家地理位置。从地缘政治的角度来看,中、日、韩三国都是北极事务的域外行为体,三国的北极利益与参与北极事务的行为方式均受到地理区位因素的影响。而地理区位因素往往对某一区域的政治格局产生重要影响。就北极地区而言,由于最为紧密的利害关系与最方便有效的控制管理,北极八国对北极事务享有近乎绝对的强有力话语权。一方面,与北极国家相比,中、日、韩同处北极域外,其对北极的利害关系不是十分紧密,与此同时域外的身份也很难对北极区域进行有效的控制。这都使得中、日、韩参与北极事务的方式和内容受到相似的地理区位因素的制约。然而,另一方面,虽然中、日、韩均位于北极域外,但作为北半球中高纬度的国家,三国与北冰洋距离较近,无论是北极自然环境的变化还是北极航线的商业开发都将对其产生重要的影响。

### (二) 北极理事会观察员国的政治地位

中国与韩国率先向北极理事会申请成为正式观察员国家,日本迫于中、韩两国的压力与国内北极政策的调整随后也提出了申请。2013年5月在瑞典基律纳召开的第八次部长级会议上,中国、日本、韩国同时获得北极理事会正式观察员国的身份,三国在北极事务中的话语权得到提升。虽然观察员国对北极事务并不享有决策权,但其可以通过参与北极理事会下各专项会议小组密切掌握北极的最新动态,同时也可以向北极理事会提出相关的建议。

### (三) 相似的文化传统与产业基础

中国、日本、韩国相互毗连,隔海相望,无论是历史上还是当代,三国交流往来密切,文化也相互影响。自古以来,日本、韩国的文化深受华夏文明的影响,无论生活方式还是思维模式三国都十分相近。在经济产业方面,中、日、韩同为海洋大国,海上运输业、造船业、港口服务等产业都十分发达,合作与竞争并存。以造船业为例,目前的全球造船业中,日、韩三分天下,中国生产船舶所占市场份额自2000年以来大幅提升。<sup>③</sup>日本作为发达国家,拥有强大的技术基础,就造船业来说其发展历史悠久、根基雄厚、领先于世界平均水平。而韩国的造船业同样是

闻名于全球,在全球造船行业占有绝对领先的比重,各国船舶随处可见韩国造船的身影,更是发展出了现代重工、三星重工等著名的造船企业。而中国作为金砖五国之一的新兴发展中国家,造船业同样发展迅速。

基于三国在地理位置、政治地位、文化传统以及产业基础方面具有相似的立场,随着北极航线的开发与利用,中、日、韩三国之间的合作日渐密切。2015年11月,在第六届中、日、韩领导人会谈上,三国发表《关于东北亚和平与合作的联合宣言》,声明为了共享北极政策、挖掘北极合作项目、谋求增强北极合作方案,计划举办高层对话。2016年4月,这一计划得到了实现,在中、日、韩北极事务高层对话中,三方就交流北极政策、深化合作达成共识,并探讨了航运、资源等具体的合作项目,倡导运用科考力量获得高水平的北极知识、促进三国科研领域合作、打造北极新时代紧密的合作伙伴关系。<sup>④</sup>

### 二、中日韩对北极治理相关事务的竞争

尽管由于地理位置、政治地位以及文化传统方面的相似性,使得三国对北极的利益诉求趋于相似,但是,中、日、韩同属近北极国家和北极理事会观察员国,由于日、韩参与北极事务的战略目标、利益诉求<sup>⑤</sup>与中国一致或高度相似,争夺的目标国(如俄罗斯)也具有同一性,因此,日、韩也构成中国最强大、最现实的直接竞争对手。<sup>[3]</sup>中、日、韩三国在造船业、话语权、转运港口、能源与矿产资源等方面的利益之争在所难免。

#### (一) 造船业的利益之争

北极航线的开通激发了各国对破冰船等新型极地船舶的需求,为世界造船业带来了新的机遇。而作为世界造船三极的中国、日本、韩国三国均试图抓住此机遇,力争在航运业低迷的背景下开发造船业新的增长点。日本造船业的优势主要集中于技术优势,它的设计、制造、管理技术在全球范围内均处于领先地位,其生产效率、配套设施等方面也具有较大优势。<sup>[4]</sup>韩国造船业曾是全球造船业国际竞争力最强的,其优势主要在于船舶产业规模巨大、产业高度集中。<sup>⑥</sup>中国造船业虽起步晚,但由于自然地理

<sup>③</sup> 参见 [http://www.guancha.cn/economy/2014\\_08\\_09\\_254954.shtml](http://www.guancha.cn/economy/2014_08_09_254954.shtml), 访问日期:2017-11-16.

<sup>④</sup> 参见 [http://news.china.com.cn/rollnews/news/live/2016-04/29/content\\_35940135.htm](http://news.china.com.cn/rollnews/news/live/2016-04/29/content_35940135.htm), 访问日期:2017-10-20.

<sup>⑤</sup> 见下文第三、四部分内容论述。

<sup>⑥</sup> 如韩国的现代重工、三星重工等大型造船企业。

优势、政策优势,近些年中国造船业发展迅速,其世界新船市场份额于2014年首次超越韩国,位居世界第一。当然,中国造船业在技术水平、产业集中度等方面仍与日、韩有相当的差距。因此,依托各自的优势,中、日、韩对北极航线开通带来的北极船舶的市场势必展开一场激烈的竞争。

### (二) 北极事务话语权之争

中、日、韩三国作为北极域外行为体,其在北极事务中的话语权十分有限。从日、韩两国的北极政策文件中可以看出,<sup>⑦</sup>两国均试图在北极事务中取得一定的话语权,提高各自的政治地位。日本作为二战战败国,政治行为敏感度较高,我们从2015年《日本北极政策》中可以看出日本的态度十分小心谨慎,但其仍然希望发挥一定的政治影响力,“目标是把日本作为一个国际社会重要的一份子,通过其对北极问题的行动,为国际社会作出贡献”,<sup>⑧</sup>在尊重北极国家主权的基础上强调友好的国际合作。韩国作为新兴的发展中国家,在国际事务中树立了良好的国际形象,韩国更是欲以此为基础进一步扩大其国际影响力。而中国作为正在崛起的大国,无论经济、政治都具有强大的国际影响力,要做负责任的大国。中、日、韩三国同时成为北极理事会的观察员国,虽然观察员国并无实质决策权力,然而针对有限的话语权三国势必会展开激烈的竞争。

### (三) 转运港口的利益之争

随着北极海冰的融化,北极航线的价值逐渐为各国所重视,尤其依赖对外贸易的国家。在未来一段时间内,各国都不能忽视北极航线的海上运输将会持续上升的可能性。<sup>⑨</sup>一方面,北极航线可以作为替代苏伊士运河航线新的物流路线,成为潜在的连接亚欧新交通干线。2017年6月20日国家发改委与国家海洋局联合发布的《“一带一路”建设海上合作设想》中,已首次将“北极航道”明确为“一带一

路”三大主要海上通道之一。2017年7月3日,国家主席习近平访问俄罗斯期间,根据俄方提出的共同开发建设滨海国际运输走廊的邀请,建议希望双方共同开发和利用海上通道特别是北极航道,打造“冰上丝绸之路”。<sup>⑩</sup>与各方共建“冰上丝绸之路”已在本白皮书中得到肯定。另一方面,北极蕴藏着丰富的矿产、能源等资源,<sup>⑪</sup>各国对北极资源的开发同样需要通过北极航线运输。而低纬度国家到北极的运输往往需要在中高纬度地区进行中转、补给,作为中高纬度国家的中国、日本和韩国对潜在的港口利益均十分重视。韩国于2011年发布“第三期港口基本计划”,至2020年韩国政府计划投入18万亿韩元、民间投入22万亿韩元,并对集装箱吞吐量、处理货物重量、港口产值等做出了规划。<sup>⑫</sup>韩国计划将釜山港发展成集装箱转运中心,使得釜山港的集装箱转运能力达到世界第二位,从而在东北亚航运竞争中占据优势。<sup>⑬</sup>而日本同样欲将第一大港横滨港打造成世界集装箱转运中心。我国的上海港虽起步较晚,但近些年发展迅速,随着上海实行自由贸易区政策,大量的优惠政策势必会吸引大量的外国船舶,从而大大提升上海港的竞争力。故对低纬度国家至北极资源运输转运的业务也将在中、日、韩之间展开激烈的竞争。

### (四) 能源与矿产资源之争

尽管中国有约960万平方公里的国土面积和近30万平方公里海域面积,能源与矿藏资源相对丰富,但面对日益扩大的需求,以及国家石油储备战略的实施,每年仍需要进口大量的石油、天然气等能源和矿产资源。据路透社报道,统计数据显示,中国2017年上半年原油进口量首次超越美国。中国平均进口量为855万桶/日,美国则为812万桶/日,这个趋势料将持续下去。<sup>⑭</sup>2016年,中国进口天然气

<sup>⑦</sup> 见下文第三、四部分内容论述。

<sup>⑧</sup> 参见 Japan's Arctic Policy.

<sup>⑨</sup> Linda Jakobson, Syong-Hong Lee, The North East Asian States' Interests in the Arctic and Possible Cooperation with the Kingdom of Denmark, Armed Conflict and Conflict Management Programme, April 2013, <http://www.sipri.org/research/security/arctic/arcticpublications/NEAsia-Arctic%20130415%20full.pdf>, p. 28, 访问日期: 2017-10-20.

<sup>⑩</sup> 中俄共建冰上丝绸之路 北极航道或开辟港口贸易新格局, 2017年07月05日 05:36 21世纪经济报道, <http://finance.sina.com.cn/world/gjcj/2017-07-05/doc-ifyhryex6165523.shtml>, 访问日期: 2017-11-10.

<sup>⑪</sup> 根据美国国家统计局的资料显示,在全球未开发的资源中,北极蕴藏的原油占全球的13%,天然气资源占全球的30%,天然液化气资源占全球的20%。

<sup>⑫</sup> 参见中华人民共和国商务部网站, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjl/j/201107/20110707662259.html>, 访问日期: 2017-11-16.

<sup>⑬</sup> 外媒:中国原油进口量首超美国 将增加油价定价权, [http://finance.ifeng.com/a/20170808/15572652\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20170808/15572652_0.shtml), 访问日期: 2017-12-20.

721 亿立方米, 占总消费量的 35.0%。<sup>⑭</sup> 而中国的天然气主要进口于俄罗斯, 中国与俄罗斯经贸合作最大的投资项目亚马尔液化天然气项目就位于俄罗斯境内的北极圈内, 该项目也成为“冰上丝绸之路”的重要支点。<sup>⑮</sup> 日本作为岛国, 其自然资源较为匮乏(渔业资源和林业资源除外)。尤其在油气资源方面, 日本本国的产油量(产气量)基本不能满足工业所需, 主要依赖进口。根据日本经济产业 2016 年 5 月份的资料显示, 日本的液化天然气进口量位居世界第一, 占世界总进口量的 36%。<sup>⑯</sup> 而日本是俄罗斯液化天然气的最大进口国, 且日俄已达成共同开发俄罗斯远东地区液化天然气和油气的战略协议。韩国是世界第十大能源消费国和最大原油进口国, 更是表示渴望参与和投资北极的能源开发项目。韩国政府希望把航运和资源两种利益结合起来, 将北极航线作为勘探开发北极地区的石油、天然气、煤炭等资源的最终航运路线。中、日、韩积极参与北极事务, 北极地区的能源和矿产资源无疑是其相互争夺的利益点之一。

### 三、日本对北极治理的最新政策反应

日本虽然在 2007 年颁布的《海洋基本法》中未提及北极, 但日本在 2013 年成为北极理事会永久观察员国后, 迅速对北极事务作出了政策反应。例如, 日本在 2013 年修订了其第二部分《海洋政策基本计划》, 强调了北极问题的全球性与国际合作的必要性, 并对北极航线的可行性进行了重点研究。2015 年 10 月 16 日, 日本内阁综合海洋政策本部第 14 次会议正式出台官方的《日本北极政策》(Japan's Arctic Policy), 对北极事务给予了密切的关注, 同样对北极事务的参与提出了具体的战略规划, 力争实现对北极的航运利益、资源利益。

#### (一) 2015 年《日本北极政策》主要内容与特点

在北极环境快速变化、北极海冰迅速收缩的背景下, 从 20 世纪 80 年代开始日本对北极的兴趣日益增加。<sup>⑰</sup> 2012 年, 从欧洲出发, 经由北极航线向日本航行的第一艘货船顺利抵达。同年, 日本研究机

构宣布, 北冰洋的海冰范围达到有记录以来的最小值。日本呼吁认识到北极环境影响的全球性以及北极地区发展的各种潜在可能性, 并主张日本应制定可持续发展的政策前瞻, 以此对北极地区产生重要影响。在此背景下, 日本于 2015 年 10 月出台了《日本北极政策》这一针对北极事务的政策性文件。

#### 1、2015 年《日本北极政策》的主要内容

《日本北极政策》展示了日本对北极问题的密切关注, 表明其将在全球范围内充分利用日本的科学技术优势, 充分考虑到北极脆弱的生态环境, 在确保法治、和平的基础上, 有序地推进北极事务的国际合作以及北极航线的开发与利用。这一文件在第一部分介绍了政策背景与政策目标, 包括维护北极生态环境与安全秩序、尊重原住民在北极传统经济的社会基础等具体目标, 并强调“日本北极政策的目标是把日本作为一个国际社会重要的一份子, 通过对北极问题的参与, 为国际社会作出贡献”。<sup>⑱</sup> 日本北极政策的目标本质上是大国责任感的彰显与自身环境保护、科学技术等优势的宣传, 从而提升其在北极航线事务上的竞争力。其第二部分提出了应重点关注的北极问题, 包括全球环境、北极原住民、科学技术、国际合作、北极航线、资源开发、国家安全等七个热点问题。第三部分针对前述北极问题与政策目标提出了战略参与举措, 包括人才培养、研发北极研究船、扩大参与北极理事会的活动、加强北极观测与分析等。其中关于科技研究的具体措施, 包括增加研究北极治理、各北极利益相关国北极政策课题的资金资助, 实施“北极研究推进计划(ArCS Project)”。<sup>⑲</sup> 日本的北极战略参与举措虽有一定的针对性, 但仍十分概括, 需要进一步细化, 这一政策文件也同时表明将在其指导下制定更加具体的参与措施。

#### 2、《日本北极政策》的特点

该政策通过工业、学术、政府等多方角度, 在外交、国家安全、环境、交通、资源开发、信息通信、科学技术等领域明确了日本参与北极事务的战略举措。与其他国家以及日本以往的北极政策相比, 《日本北

<sup>⑭</sup>《中国天然气发展报告》(2017)白皮书发布, [http://www.sohu.com/a/165814907\\_468637](http://www.sohu.com/a/165814907_468637), 访问日期: 2017-12-20.

<sup>⑮</sup><https://item.btime.com/wm/43sl7vfdso8lop901mjr9fajgf>, 访问日期: 2017-12-20.

<sup>⑯</sup>《日俄利用北极航道共同开发俄罗斯液化天然气》, 国际极地及海洋门户网站, <http://www.polaroceanportal.com/article/1260>, 访问日期: 2017-12-20.

<sup>⑰</sup>参见 Japan's Arctic Policy.

<sup>⑱</sup>参见 Part I of Japan's Arctic Policy.

<sup>⑲</sup>参见 Part II of Japan's Arctic Policy.

极政策》主要具有如下特点：

(1)表明尊重国际法的立场,并积极参与制定有关北极的国际规则与协议。在深化法治、加强国际合作问题上,《日本北极政策》承认,在国际法基础上,北极国家对北极地区的领土主权和海洋划界问题进行了和平处理。北冰洋和其他海洋都应受到国际法的约束,包括《联合国海洋法公约》,自由航行和其他国际法原则必须得到尊重。在尊重国际法规则的基础上,也要注重维护海洋环境与航行自由之间的适当平衡。特别是近几年,日本的气候和天气都受到北极环境变化的影响且变得越来越明显。日本密切关注着全球环境保护,海上通道,资源开发等北极问题。在制定有关北极的国际协定和规则方面,日本强调适当的参与。

(2)彰显科学技术实力,加强国际合作。作为北极理事会的观察员国,日本凭借其科学技术实力参与北极理事会的各专项小组的科学研究中,建立了北极事务参与的重要媒介。与此同时,该政策提出,日本应凭借其科学技术实力以双边合作、多边倡议等方式,积极参与国际论坛的交流,并在必要时提出建设性的讨论。因为日本在北极既没有领海也没有专属经济区,不能实际控制北极海域,只能更多地参与国际规则的制定,以期在北极问题上谋求更大的利益。<sup>[6]</sup>因此,日本在该政策中十分强调加强国际合作。

(3)密切关注北极航线的开发。根据日本官方的统计,如果北极海冰继续减少、北极航线沿俄罗斯海岸和周边国家建立,那么亚洲和欧洲之间的航程将比通过苏伊士运河航程缩短40%。<sup>②</sup>因此,国际社会将从北极航线的可行性上得到共同的利益。目前,鉴于海上冰况、航线港口等基础设施的使用以及沿岸国的服务和法规的现状,北极航线还不能供安全可靠的使用。但从多元化运输路线的重要性来看,该政策认为私营部门(如日本的海运企业等)和政府应该共同努力,认真考虑这条航线未来的潜力。

## (二)日本北极政策的评价

日本作为东亚唯一的发达国家,与中国、韩国在造船行业、转运港口、北极航线与能源资源开发等领域的竞争中特别注重环境保护、强大的科学技术是其重要的优势,2015年《日本北极政策》也正是以这

些优势为基础制定了日本多方位的北极参与战略。该政策与欧盟的一系列北极政策具有很大的相似性,发达国家视角下的“大国责任感”成为该政策重要的主题,如强调北极环境保护、原住民人权保障等。除此之外,该政策与日本2007年《海洋基本法》、2013年修订后的《海洋政策基本计划》一同构成日本海洋战略的基本体系。《海洋基本法》以法律的角度规定日本管理与开发海洋的基本原则与主管部门、制定《海洋政策基本计划》的时间与程序等基本问题,而《海洋政策基本计划》是面向日本的内海、专属经济区以及其他海域的海洋整体性的保护与开发规划,2015年《日本北极政策》则是针对北极海域的政策规划。对于北极而言,三者形成了日本多层次的综合参与战略,同时也维护了日本在海洋方面法律体系的完善性。当然,由于二战战败国的身份,日本往往具有一定的政治敏感性,该政策措辞较为严谨,十分关注北极的和平与安全,旨在建立日本和平友好的国际形象。

## 四、韩国对北极治理的最新政策反应

在中、日、韩三国中,韩国对北极事务最为重视。韩国新总统朴槿惠2013年2月就任后,将北极事务提升为其任期内“140个国家议程任务”中的优先项。为此,韩国于2013年7月出台了《北极综合政策促进计划》。这是韩国成为北极理事会正式观察员国后首次公布的一份集科研、资源开发、航道开发、航行安全、环境保护、基础设施建设于一体的参与北极事务的综合性计划。<sup>[2]</sup>其经过修正,最终于同年12月被确定为《北极政策基本计划》,该计划是对《北极综合政策促进计划》的具体化,由韩国的未来创造科学部、外交部、产业通商资源部、环境部、国土交通部、海洋水产部、气象厅七个部门、厅联合推进并施行。该计划确定的愿景是“开创北极未来的可持续发展的极地领先国家”;确定的政策目标是:“(1)构建对国际社会有贡献的北极合作关系;(2)加强对解决人类共同课题有贡献的科学研究;(3)通过参与经济领域,创造北极新产业。”<sup>③</sup>

2015年4月韩国海洋水产部又出台了《北极政策执行计划》,旨在综合管理韩国在北极地区的各种行动,并推动政府部门间的政策协调。<sup>[7]</sup>韩国海洋水

<sup>②</sup>参见 Japan's Arctic Policy.

<sup>③</sup>译自韩国2013年12月《北极政策基本计划》。

产部部长刘基俊在答记者问时提到：“去年一年以《北极政策基本计划》为基础的努力，得到了北极圈各沿岸国的积极评价并完成了初级阶段的活动基础。今后将以长远眼光履行北极圈管理所要求的职责，并作好充分准备迎接真正的北极时代的到来。”<sup>②</sup>

（一）韩国 2015 年《北极政策执行计划》的主要内容

该计划主要包括两部分：<sup>③</sup>

第一部分从三个方面对 2013 年《北极政策基本计划》实施一年多来的成绩进行回顾和评价。在国际合作方面，加入了北极圈组织，完成了初级阶段的合作基础；在研究合作方面，实行与北极沿岸国的共同研究，构建了北极研究据点，如建立了观测冻土层的据点，以便研究北极环境变化趋势，成为首个建立“韩国—挪威极地研究合作中心”的亚洲国家；在商务方面，建造了与北极沿岸国的合作网络并开发相关技术，包括北极航线、港口开发、资源勘探、水产合作等。

第二部分是未来一段时间参与北极事务的重点推进战略，是对其北极政策的修订与更新。其愿景是要“成为创造可持续发展的北极的极地领先国家。”为实现其愿景，其政策目标是：第一，进一步获得北极理事会的信赖；第二，发掘北极共同研究课题，构建稳定的相互合作体；第三，建立与北极商业情报的收集分析相关的制度及体系。其政策目标又通过三大推进战略实施：第一，扩大国际合作基础。包括扩大参与北极理事会的范围，实行推荐与协议使韩国专家参与重要项目而不是单纯的参与会议；识别重点参与、合作的工作组，推进与理事会会员国与原住民团体的共同研究项目；加强与北极圈沿岸国、观察员国等的合作等；第二，扩大北极研究范围。包括积极参与探究北极气候与环境变化的 SIOS<sup>④</sup>项目和国际海洋探索项目（IODP<sup>⑤</sup>）等国际研究项目；通过与沿岸国的共同研究，加强对韩半岛异常气候的预测能力；构建对北极需要地带的空间情报，推进加入以北极航线中船舶安全运输为目的的北极海道测量组织观察员；扩充研究基础设备，推进对第二

破冰船建造预备可行性调查；制定运营产、学、研“北极研究联盟”基本计划，建立北极圈大学短期研修项目等北极专门人才培养体制。第三，构建北极商务基础。包括资源勘探与造船、海洋工程技术开发，如继续推进韩国—格陵兰共同勘探与资源开发可能性的相关研究，构建极地用造船器材国际公认考试认证体系；为应对 IMO《极地区域船舶航行安全规则》的发布，制定国内“极地航运安全标准”，开发以北极航线航运船只航行安全等为目的的航海安全体系；发掘船—货主合作事业，继续推进北极航线航运人才教育、市场妥当性调查等，为成功进军北极航线商业航运而进行的支援；构建水产进军基础，促进港口开发合作，如加入北太平洋渔业委员会，并积极参与制定总允许渔获量（鱼类捕获总量配额）的讨论，举办促进北极海沿岸国渔业信息共享等国际会议。参与、支援北极经济理事会等。

（二）韩国北极政策的评价

韩国的北极政策意图清晰、目标明确、以商业利益为导向，与其国内政策相互呼应、相互促进。与前文所述的日本北极政策相比，韩国明显更加关注北极的商业利益，政策内容也相对及时、详尽，更加具有可操作性。国内政策方面，韩国制定了 21 世纪海洋政策，竭力促进渔业、海运业和港口业等传统海洋产业的发展，这些都在韩国的北极政策中得到了体现。而在韩国的北极政策中，北极航线的开发利用处在重要位置，或者可以说是最重要的内容。在其构建北极商务基础战略下，韩国计划加快资源勘探、造船等海洋工程技术开发，为应对《极地区域船舶航行安全规则》的发布，韩国政府计划制定国内的“极地航运安全标准”，这都为韩国对北极航线的利用提供了技术以及制度基础。与此同时，韩国政府制定了经由北极海—俄罗斯内陆水路向哈萨克斯坦等国运送大量货物的方案<sup>⑥</sup>，以及俄罗斯极东港口现代化开发方案。由此可见，韩国对北极航线开通带来的航运需求、港口运营需求、港口开发需求都十分重

<sup>②</sup> 韩国海洋水产部部长刘基俊在对外经济部长会议中答记者问内容。

<sup>③</sup> 摘译自韩国 2015 年《北极政策执行计划》。

<sup>④</sup> SIOS(Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System)：挪威等 28 个国家参与的以斯巴尔斯地区为对象进行的地质、环境、海洋生态界等合作研究。

<sup>⑤</sup> IODP(International Ocean Discovery Program)：美国主导的 22 个国家把全世界海洋分成 10 个主要海域利用最先进钻探设备进行深海钻探及分析研究的国际共同项目。

<sup>⑥</sup> 参见韩国《北极政策执行计划》。

视,其北极政策总体上是为北极航线开发服务的。

#### 五、中国对北极治理的最新政策及评析

全球气候变暖,北极冰雪融化加速,北极丰富的资源和北极航线的商业价值吸引着国际社会的普遍关注。为更好地保护北极、利用北极,北极域内和域外国家纷纷出台北极政策。例如,欧盟委员会 2012 年出台《发展中的欧盟北极政策:2008 年以来的进展和未来的行动步骤》、欧盟理事会 2014 年发布《有关发展北极地区的决议》,日、韩在 2015 年也出台官方北极政策。在几乎所有的近北极国家都出台了各自的北极政策的情况下,我国却迟迟没有发布官方北极政策,这不仅引起国际上对中国参与北极治理目的的猜疑,而且也缺乏对我国相关部门及行业参与北极事务的明确指引。在此背景下,于习近平主席在联合国总部日内瓦发表“共同构建人类命运共同体”演讲一周年之际,中国于 2018 年 1 月 26 日发布《中国的北极政策》白皮书,本白皮书一经发布,引起国内外高度关注。

#### (一)本白皮书的主要内容及评价

与日韩北极政策相比较,《中国的北极政策》篇幅最长<sup>①</sup>,结构完整,除前言、结束语外,还包括了北极的形势与变化、中国与北极的关系、中国的北极政策目标和基本原则、中国参与北极事务的主要政策主张四部分内容。

“北极的形势与变化”部分界定了地理上的北极范围和在国际法语境下的北极范围,这不仅统一了学界对“北极(Arctic)”的不同界定,更有利于北极国家及域外国家的利益维护。本部分还确认了北极域外国家在北极不享有领土主权,对北极的气候变化及其影响给予充分关注。在处理涉北极全球性问题方面,国际社会命运与共。这与习近平主席提出的“人类命运共同体”外交理念相符合,也为中国制定北极政策、参与北极治理提供了理论指导。

“中国与北极的关系”部分开诚布公地表明中国是北极事务的重要利益攸关方,在地缘上是“近北极国家”<sup>②</sup>。这一定位是客观准确的。北极冰雪融化加速会对中国气候和环境有直接影响,中国是贸易

大国、航运大国、能源消费大国,中国对北极的科考、航道利用、资源勘探与开发、安全、国际治理等方面都有密切利益。

“中国的北极政策目标和基本原则”部分首先表明中国的北极政策目标是:认识、保护、利用北极和参与治理北极,维护各国和国际社会在北极的共同利益,推动北极的可持续发展。中国本着“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则参与北极事务。“这些原则主要源自中国外交的基本理念、中国对世界发展趋势的判断、中国对身份的认定以及对北极事务主要矛盾的认识。”<sup>③</sup>在北极政策目标的选取和遵循的基本原则上,表明了中国在北极事务中不求极地领先国家地位,但求成为“尊重、合作、共赢”的负责任大国地位。

“中国参与北极事务的主要政策主张”是本白皮书的重点部分,所占篇幅最长,主要体现在五个方面:一是不断深化对北极的探索和认知,这一点是中国北极活动的优先方向和重点领域;二是保护北极生态环境和应对气候变化,中国始终把解决全球环境保护问题放在首位;三是依法合理利用北极资源;四是积极参与北极治理和国际合作;五是促进北极和平与稳定。中国的北极政策主张很好地兼顾了北极资源利用与环境保护的关系,北极国家利益和人类共同利益的关系。

#### (二)发布本白皮书的积极意义

中国在国内国际局势需求下,适时发布本白皮书,其积极意义显而易见。在本白皮书发布之前,尽管国家海洋局下设了极地研究中心,对中国极地事务的参与进行规划,但是,可能受国际上中国北极“威胁论”的影响,中国的北极政策相对保守。<sup>④</sup>暂且不论环北极国家,同为北极理事会观察员国的东亚邻国——日本、韩国,均制定了不同效力层级的体系化的北极政策。以日本为例,在法律层面,《海洋基本法》正式提出宏观的“日本海洋战略”,并以此为指导在 2013 年修订了《海洋政策基本计划》,明确表示:“随着全球对北极航线的关注,日本国内也期待能由

<sup>①</sup>2015 年《日本北极政策》中文译文不足 3100 汉字,韩国 2015 年《北极政策执行计划》中文译文不足 4500 汉字,《中国的北极政策》8600 余汉字。

<sup>②</sup>有学者提出“近北极国家”的三个标准:一是地理距离,二是交通联系,三是相互影响(见陆俊元、张侠著. 中国北极权益与政策研究,时事出版社,2016 年版,第 379 页)。据此,中国、日本、韩国、英国等都把自己定位为近北极国家。

<sup>③</sup>Marc Lanteigne. China's Emerging Arctic Strategies: Economics and Institutions[M/OL]. 2014. <http://brage.bib-sys.no/xmlui/handle/11250/285164>. 访问日期:2017-10-25.

此推动北极科考,降低航运成本,并就北极航运、环境、科考、国际合作和安全制定综合政策。”<sup>[9]</sup>2015年又出台《日本北极政策》,以此加强与北极国家的合作交流,促进其对北极航线的研究与利用。韩国从2013年《北极综合政策促进计划》到《北极政策基本计划》再到2015年《北极政策执行计划》,提出了具体的愿景、政策目标和推进战略,北极政策更是详细、全面和及时。韩国作为第一个公布国家北极战略的亚洲国家,其采取“小步快走”的外交策略,却赢得了许多北极国家对韩国较高的好感度,把韩国当成一个温和无害的合伙人,而非野心勃勃的域外势力。<sup>[7]</sup>

相较而言,中国既无法律层面的《海洋基本法》等指导纲领,更没有官方正式的北极政策文件等具体战略。在外交实践中,中国高级外交官的发言已多次表明对北极事务的立场与态度<sup>③</sup>,在这些外交发言中也明确了中国“近北极国家”的立场,强调了尊重、合作与共赢三大政策理念。但笔者认为,一方面,外交发言只针对中国的对外活动,影响范围十分有限;另一方面,外交官发言相较于其他国家法律化、明文化的北极政策同时也缺乏一定的权威性与确定性。外交发言不能等同于北极政策,其只代表了中国的基本态度。对外而言,官方北极政策的缺失使得北极国家往往视中国为威胁,将中国参与北极事务的活动称为“北极野心”。<sup>④</sup>2018年1月本白皮书的发布,不仅界定了“北极”(Arctic)的范围,而且表明了中国在北极的身份地位、中国参与北极事务的目标、基本原则和主要政策主张,这不仅能够为中国相关部门和机构、行业参与北极事务治理提供明确指引,统一对外行动,而且在外交上能够增信释疑,逐渐破解中国的“北极威胁论”和“北极野心”论。

### (三)中日韩三国最新北极政策之比较

中、日、韩作为东北亚区域的近北极国家,目前均已发布自己的北极政策,可以说,三个国家的北极政策有相似之处,例如,均包括了制定北极政策的背景和目的,表达了对北极资源、航道、环境、科考、原住民、安全、国际合作和可持续发展的关注和利益诉求,都明确了尊重国际法的态度,尤其是《联合国海洋法公约》确立的不同海域的法律地位,肯定在符合

国际法基础上的北极域内国家对北极海域的主权和管辖权,以此推进相互间的国际合作。

但中、日、韩三国的北极政策也各有不同。首先,在政策目标方面,《日本北极政策》的政策目标是“把日本作为一个国际社会重要的一份子,通过对北极问题的参与,为国际社会作出贡献”。从日本角度而言,其非北极国家身份和二战战败国身份,使得日本在构建其北极战略时,必然不会选择短期获益的功利主义,而是构建参与北极圈经济开发的中长期综合规划。<sup>[3]</sup>韩国《北极政策执行计划》的愿景是“成为创造可持续发展的北极的极地领先国家”,并确定了进一步获得北极理事会的信赖,发掘北极共同研究课题以构建稳定的相互合作体,建立与北极商业情报的收集分析相关的制度及体系等政策目标。《中国的北极政策》确定的政策目标是“认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极,维护各国和国际社会在北极的共同利益,推动北极的可持续发展”,以此表明中国并不想成为北极领先国家,只想成为坚守“尊重、合作、共赢、可持续”基本原则的负责任大国。其次,在北极政策中各国优先关注的问题不同。日本作为亚洲发达国家,首先关注的是北极的环境保护和原住民问题。韩国则是更加关注北极航道的开发和利用,关注北极的商业价值。中国在主要北极政策主张中,则是把不断深化对北极的探索和认知(即北极科考)和对北极的环境和气候变化作为较优先考虑的问题。再有,和日韩北极政策相比,《中国的北极政策》对参与北极事务的举措不够明确。尽管《日本北极政策》不足3100汉字,但其第四部分“具体举措”包括了研究与开发、国际合作和可持续利用三大举措,每一举措下面又简略列出几个举措要点。韩国《2015年北极政策执行计划》本身就是逐步落实其北极政策的具体执行计划,在其2015年重点推进战略中,逐项标明各项战略完成或开始的年月,具有很强可操作性和执行性。

### (四)借鉴日韩北极政策对推进我国北极治理政策的建议

通过上面对中、日、韩三国最新北极政策的分析不难看出,我国北极政策白皮书尽管篇幅较长,结构

<sup>③</sup>2015年,中国外交部副部长张明在第三届北极圈论坛大会上,发表了题为“中国的北极活动与政策主张”的主旨演讲;2016年,中国气候变化谈判特别代表高风在第四届北极圈论坛大会上阐述了中国对北极合作的看法;中国外交部条约司司长徐宏于2016年8月29日至9月2日出席了由俄联邦举办的北极理事会成员国、观察员国及国际学术代表第六次会议,并阐述了我国对北极经济发展的看法。

<sup>④</sup>2016年我国与冰岛合作建设极光联合观测台,美联社将此称为“中国的北极野心”。



完整,但缺乏日本、韩国那样先后配套、逐步落实的具体北极政策执行计划。为使我国北极政策具有更强的可操作性和执行性,得以更好的推进和落实,提出如下建议。

第一,加快颁布《海洋基本法》。从形式上看,各国北极政策的表现形式多种多样,其效力层次也不尽相同,大多以行政法规为主。日本是建立海洋领域完善法律规制的代表。日本《海洋基本法》以法律的角度规定了日本管理与开发海洋的基本原则与主管部门、制定《海洋政策基本计划》的时间与程序等基本问题,而《海洋政策基本计划》是面向日本的内海、专属经济区以及其他海域的海洋整体性的保护与开发规划,2015年《日本北极政策》则是针对北极海域的政策规划。这三大法律文件,范围由大至小,效力层次由高至低,在海洋领域形成了完善的法律规制体系,为日本参与北极事务提供了全方位、多层次的指导。韩国在《2015年北极政策执行计划》中提出要制定极地合作法来为其实现北极利益提供法律依据。

我国《海洋基本法》已列入国务院立法工作计划,相关部门应进一步加快该法立法工作,使该法尽早出台,以法律的形式明确我国海洋开发与保护的基本原则、主管部门、相关海洋政策制定程序等基本问题,为我国参与北极海域的活动和北极航线的利用提供原则性指导,也保证我国对外与对内海洋战略与政策的协调一致,为我国参与北极事务提供法律保障和法律依据,树立负责任大国良好形象。

第二,细化推进我国北极政策的具体执行计划。日本、韩国2015年公布的北极政策实际上都是在逐步细化和推进其以前的北极战略。例如,日本内阁于2013年通过《海洋政策基本计划》,确定从全球角度观察和研究北极,国际合作,北极航线可行性研究为北极政策的重点领域。在此基础上,2015年《日本北极政策》提出了具体的北极政策目的,需要解决的北极问题和具体举措。韩国更是从2013年《北极综合政策促进计划》到《北极政策基本计划》再到2015年《北极政策执行计划》,逐步细化和落实其北极政策,在每个政策文件中,不仅列出具体的战略和推进计划,还列出具体落实的部门、厅。例如,“扩大国际合作基础”推进战略涉及相关部门有外交部、海洋水产部,协助部门为未来部、环境部;“扩大北极研究范围”推进战略的主管部门有未来部、国土部、海

水部、气象厅。而且,韩国北极政策计划中具体到哪年哪月要开展的具体工作,例如,对于国际合作,与沿岸国合作:推进在“韩—挪威”(15年6月)、“韩—俄罗斯”(15年12月)、定期协议和冰岛主导的“北极圈”(Arctic Circle,15年10月)上举办“韩国之夜”活动;与观察员国合作:推进构建韩中日间组织,以便共享北极圈情报及共同应对(举办韩中日实务会议15年6月15年9月)。

建议我国借鉴韩国、日本尤其是前者的做法,在《中国的北极政策》白皮书指导下,制定年度或者每五年的北极政策执行计划,包括对前一年度或一段时间中国北极政策取得的进展与评价,年度重点关注的问题、推进战略和具体举措,对应的主管部门、协助部门等。在2019年3月国务院机构改革后,我国参与北极事务治理涉及的部门至少应包括外交部、交通运输部、科技部、生态环境部、自然资源部、文化和旅游部、中国气象局等。在具体北极政策推进战略选择方面,应注意与日、韩的合作与差异化竞争。中、日、韩自贸区谈判的启动、北极环境保护、北极资源开发和北极航线利用、北极治理等共同利益为三国在北极事务上开展合作提供了广阔的基础,作为东亚国家,三国应以互信互利、合作共赢为原则和基础,共同参与推动东北亚区域北极事务合作。<sup>[10]</sup>在商务方面,中、日、韩三国在北极资源开采、北极航线开发、利用和港口建设、极地装备制造等方面又存在激烈竞争,中国的北极政策推进计划选择应注意发挥低成本优势。如中国在港口基础设施、铁路、公路、海底隧道、桥梁建设等方面都有较大的低成本优势,而且工程项目建设技术与速度又令人称赞,与日、韩相比具有一定优势。相信“冰上丝绸之路”的合作愿望会给中国在北极领域的海外投资带来新机遇、新市场。立足俄罗斯,建成几个标志性精品项目,再逐渐扩大北极航线沿岸国家的港口基础设施建设项目市场份额。另外,针对日、韩有较大竞争优势的北极破冰船、抗冰型与环保型商船、北极海工装备等领域,中国政府应加大政策与资金扶持力度,政企与金融领域应进一步加强沟通,加大上述船型和北极海工装备的设计、建造,逐渐缩小与日、韩在此方面的差距。

## 六、结论

北极的自然环境影响、经济影响都是全球性的,中、日、韩等近北极国家同样与北极息息相关。随着

北极海冰的加速融化,北极资源和北极航线的开发与利用成为各国关注的焦点。对于北极事务,中、日、韩三国在地理位置、政治地位、文化传统和产业基础方面具有相似的立场,与此同时在北极能源资源和航线开发利用、转运港口、造船产业、政治话语权等方面又存在着竞争。因此,中国应趋利避害,加强与日本、韩国在北极领域的合作,求同存异,通过科研项目、国际与区域合作、商业往来构建紧密的合作伙伴关系。与此同时,中国应加快《海洋基本法》的立法以及在《中国的北极政策》指导下制定北极政策的具体执行计划,以使我国参与北极治理有章可循,按计划稳步推进,取得预期成效,与国际社会一道共同维护和促进北极的和平、稳定和可持续发展。

#### 参考文献:

[1] 韩立新,宋思昆. 北极海域的国际法规制及对我国利用北极航

线的影响[J]. 中国海商法研究,2016,(3):56-63.

- [2] 桂静. 韩国北极综合政策及其实施评析[J]. 当代韩国,2014,(2):51-58.
- [3] 肖洋. 中国参与北极事务的竞争对手:分析框架与应对理路[J]. 和平与发展,2016,(4):20-22.
- [4] 游友斌. 中日韩造船业国际竞争力比较研究[D]. 镇江:江苏科技大学,2010.
- [5] 佚名. 韩国制订第三个港口发展计划[J]. 港口经济,2011,(9):60-61.
- [6] 万晓梦. 剖析日本北极政策的新发展[J]. 改革与开放,2017,(2):18.
- [7] 肖洋. 韩国的北极战略:构建逻辑与实施愿景[J]. 国际论坛,2016,(2):15-16.
- [8] 杨剑. 《中国的北极政策》解读[J]. 太平洋学报,2018,(3):4.
- [9] 陈鸿斌. 日本的北极参与战略[J]. 日本问题研究,2014,(3):1-7.
- [10] 李晗斌. 东北亚国家北极事务合作研究[J]. 东北亚论坛,2016,(5):124.

## An Analysis of the Latest Arctic Policies of China, Japan and South Korea

Han Lixin Cai Shuang Zhu Ke

(School of Law, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

**Abstract:** As the accelerated melting of Arctic sea ice, a new sea route which links Northeast Asia with North America and North Europe has been opened. Nations are all paying close attention to such a situation. Some relevant regulations have been formulated by either eight surround-Arctic nations or other countries near the North Pole. As countries near the North Pole, China, Japan and South Korea have common ground of Arctic route issues. However, there exists fierce competition among them as well. In order to seize the initiative, both Japan and South Korea introduced their latest Arctic policies in 2015, which made specific strategic plans for their participation in Arctic shipping affairs. Based on the needs of participation in global marine environmental governance, and the domestic and international situation, China also issued a clear White Paper on Arctic Policy in January 2018. The Arctic policies of China, Japan and South Korea not only have a lot in common, but also their own characteristics. Under the guidance of the White Paper, China should expedite the promulgation of the Basic Law of Sea and formulate concrete plans for the implementation of the Arctic governance policy of China.

**Key words:** Arctic route; China; Japan; South Korea

责任编辑:周延云