

英国北极政策的演变进程、利益考量及对我国的影响*

陈奕彤¹ 张明丹¹ 吴竞超²

(1. 中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100; 2. 自然资源部 海洋发展战略研究所, 北京 100860)

摘要:英国参与北极事务由来已久,其北极政策的演变进程及北极事务的参与活动均反映出鲜明的利益导向属性。国防安全、国内外局势与利益追求的可持续性是美国北极政策的重要考量因素。对比分析中英既有最新北极政策可以发现,在北极事务参与上,两国均提倡尊重、合作和可持续,但在对北极的态度及北极事务参与指导思想上有所差异。利益导向下的英国新北极政策可能压缩我国在北极事务上的外交空间,增加“冰上丝绸之路”倡议的实施难度。我国应积极参与国际造法进程,重视北极科学外交,从经济、政治和环境三个方面入手,确保“冰上丝绸之路”倡议顺利推进。此外,应加强对我国在北极地区安全利益的关注,适时更新和完善我国的北极政策,从而应对英国新北极政策发布可能带来的挑战,更好地维护与追求我国在北极地区的利益,并在人类命运共同体理念的指导下为北极发展贡献中国智慧和力量。

关键词:英国;北极;北极政策;北极治理

中图分类号:D815 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-335X(2025)02-0023-15

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335X.202502003

一、引言

气候变化导致的海冰融化加剧了北极地区的地缘政治竞争,北极局势正处于迅速变化之中。乌克兰危机爆发以来,北极地区的安全态势受到波及,生态环境保护、国际科学合作等传统低政治议题也呈现出“泛安全化”趋势。^{[1](P1)}在北极安全新常态下,各国积极参与北极治理的脚步并未停歇。2023年2月9日,英国政府发布了新的北极政策文件《向北看:英国与北极》(Looking North: the UK and the Arctic,以下简称《向北看》)。^[2]这是自2013年以来,英国第三次更新其北极政策框架。该政策文件重新列明了英国参与北极事务的长期优先事项和目标,概述了英国在北极地区的全部利益。

英国虽非北极国家,但其实质参与北极事务的历史悠久。中英同为北极理事会的观察员国和“近北极国家”,在认识北极、保护北极、利用北极和参与北极治理等方面存在诸多共同或相似利益。近年来,英国采取动态方法适时调整其北极政策,相继发布数项涉及北极政策的官方文件和报告,即使与北极八国相比,也可算是动作频繁。不同时期的北极政策之间存在差异,反映出英国政府对北极政策演变过程背后推动因素的考量日益加深。英国北极政策既体现出对中国北极利益的关注,又表现出对中国积极参与北极事务的担忧,值得持续跟进和研究。因此,研究分析英国北极政策的演变进程,探明英国北极政策演变的利益考量因素及中英北极政策的异同,对维护我国的北极利益具有重要意义。

二、英国北极政策的演变进程

2013年10月,英国发布第一份北极政策文件《应对变化:英国的北极政策》(Adapting to Change:

* 收稿日期:2024-11-15

基金项目:国家社会科学基金青年项目“南极条约体系中新兴议题的造法趋势及中国对策研究”(20CFX082)

作者简介:陈奕彤(1986-),女,山东青岛人,中国海洋大学法学院副教授,博士生导师,主要从事国际法、海洋法与极地法研究。

UK Policy towards the Arctic,以下简称《应对变化》),成为首个制定和发布综合性北极政策的非北极国家。该文件阐述了英国实现其北极愿景的三项指导原则,即“尊重”“合作”与“适当领导”,概括了英国对北极事务的基本态度。在内容上,文件包含人、环境、商业三个维度,既表达其支持北极理事会发挥作用并与北极原住民和北极国家进行合作的意愿,又阐明其通过国际科学合作推动科学技术发展的考量。同时,文件也表明英国在推动科学进步的基础上促进政策发展、支持在北极地区开展合法和负责任商业活动的态度。总体来看,英国的第一份北极政策文件的内容虽不详尽,但为其之后的北极活动提供了遵循和依据。作为较早发布北极政策的非北极国家,英国与其他国家相比获得了相对程度的战略主动权。自此,英国在北极各领域的活动日益频繁。

与此同时,其他非北极国家也开始积极参与北极事务。2013年,中国、日本、新加坡、印度、韩国被正式接纳为北极理事会观察员国。此后,韩国、日本和中国更是先后发布了北极政策或战略文件,阐述其北极利益。^①2017年,瑞士以及多个政府间、议会间、非政府间国际组织也成为北极理事会观察员。^②在北极事务全球参与趋势的促使下,英国不断调整北极政策,以更好地维护和追求其北极利益。

于是,2018年4月,英国发布第二份北极政策文件《超越寒冰:英国的北极政策》(Beyond the Ice: UK Policy towards the Arctic,以下简称《超越寒冰》),根据北极形势和本国国情,对2013年的北极政策框架和内容进行了修改和更新。^[3]在这份文件中,英国将其北极政策进一步具体化,逐渐展示出进取和主动的态度。同时,文件进一步强调了科学的作用,指出“在北极不可或缺的是英国世界领先的科学和创新,这有助于促进国际社会对北极变化如何产生全球性后果的理解及找到新的解决方案”。^[3]此外,对国防安全关注的增强也是这份北极政策文件的特点。相较于2013年的文件,2018年政策文件新增设了“国防安全”一节,表明英国对北极地区安全的关注,以及通过双边或多边安全和防务合作维护北极地区稳定的愿望。2018年7月,英国国防委员会发布北极防务报告,评估了北极安全事项并提出建议。报告展现出对气候变化、能源安全的担忧以及对俄罗斯北极军事活动的警惕,促使英国对北极地区和相关事务的关注提升到新的高度。^{[4](P63)}

在随后几年中,英国又发布多份文件,再次强调对气候变化问题、北极安全问题的关注。2021年3月,英国发布的《安全、国防、发展和外交政策综合评论》(Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,以下简称《综合评论》)多次表达对气候变化的重视,阐明了英国作为一个社会和经济开放型、外向型、雄心勃勃的国家和值得信赖的盟友的新承诺,以及寻求多边解决方案的更大决心。^[5]英国表示,将继续对北极科学研究作出重大贡献,并以了解气候变化的影响作为研究的重点。同年,在担任联合国气候变化大会轮值主席期间,英国促成了《格拉斯哥气候协议》的通过,以确保世界各国采取积极行动,减少排放并逐步实现净零排放。该协议中首次纳入保护和恢复海洋健康和复原力等涉海内容。^[6]2022年,英国加入国际防治海洋酸化联盟,该联盟包括多个北极国家,致力于提高气候行动的紧迫性和海洋酸化在政策制定中的可见性和重要度。2022年3月,英国国防部发布《英国在高北地区的防务贡献》(The UK's Defence Contribution in the High North,以下简称《防务贡献》),点明了高北地区对于英国环境、繁荣、能源供应和安全的重要性,提出了新的北极军事战略。^[7]

在北极地缘政治紧张局势加剧及气候变化构成生存威胁的情势下,英国于2023年2月再次更新并发布了第三份北极政策文件《向北看》。该文件与《综合评论》保持高度一致,以《超越寒冰》为基础,并整合《防务贡献》,指出英国北极活动的四个优先领域:“伙伴关系和合作”“保护气候、居民和环境”“维护安

^①2013年7月25日,韩国推出“北极综合政策推进计划”。2015年10月16日,日本政府召开综合海洋政策本部会议,会议通过了日本首个北极相关的政策——“北极政策”。2018年1月26日,中国国务院新闻办公室发布《中国的北极政策》白皮书。

^②2017年5月,北极理事会第十届部长级会议于美国阿拉斯加州费尔班克斯举行,瑞士、国际海洋考察理事会(ICES)、欧洲保护东北大西洋海洋环境委员会(OSPAR)、世界气象组织(WMO)、西北欧理事会(WNC)、国家地理协会(NGS)、海洋环境保护组织(Oceana)成为北极理事会观察员。

全和稳定”与“促进共同繁荣”。^[2]从总体来看,更新的北极政策不仅一以贯之地强调了其对气候变化、北极合作、区域安全的关注,还将遏制生物多样性丧失和维护土著社区权利置于政策的核心位置,展现出英国利用科学、军事和外交力量应对挑战并维护其利益的雄心。

三、英国北极政策演变进程中的利益考量因素

从历史发展的角度来看,英国的北极利益可以分为历史性利益和当代利益。前者主要来源于英国早期的北极活动,后者则来源于新时期英国主动与北极创建的各种联系,包括英国对北极事务的实质性参与活动和调整以上活动的北极政策及相关文件。早在几个世纪之前,英国就已通过探险活动、科学研究、商业开发和军事行动展示了自身在北极的实质性存在,并在商业、安全等领域为国家带来了可观收益。从19世纪后半叶到20世纪初,英国的北极活动有所减少,但在科学、商业方面的活动并没有中断。冷战结束后,英国为表示对北极国家主权的尊重,在获取北极利益上显得十分谨慎;直到2007年俄罗斯北冰洋海底插旗事件发生后,英国才重新加大对北极事务的重视与投入。^[8]目前,英国在北极地区的活动遍及环境、科学、国防、经济、航运等多个领域。无论是英国早期的北极事务参与,还是当今英国主动与北极创建的各种联系,都体现出强烈的利益驱动属性。^{[9](P196-221)}

自2013年英国发布第一份北极政策文件至今,气候变暖、乌克兰危机、公投“脱欧”等内外因素使得其追求自身利益的立足点和角度不断调整,体现在北极政策和文件当中。纵观英国北极政策的演变进程,结合其北极事务参与,可以发现,在追求北极利益时,英国始终对以下三大要素进行重点考量。

(一) 国防安全

国防安全是国家追求各项利益的基础。2010年,英国保守党和自由民主党组建联合政府,对国家的国防和安全结构进行了审查,并发布《在不确定的时代保护英国:战略防御和安全评估》(Securing Britain in an Age of Uncertainty: the Strategic Defence and Security Review),标志着英国在保护国防安全方面的能力发生重大变化。^[10]

英国在北极地区拥有多项关键国家基础设施。为维护国防安全,更好地追求其北极利益,英国致力于加强自身在北极的军事力量,并积极维护北极地区的稳定态势,避免本国国防安全受到威胁。在第一份北极政策文件《应对变化》中,英国就从侧面表露出对国防安全的重视,具体表现为计划与北极地区的盟友和伙伴进行防务接触和安全合作,并通过北约和北极安全部队圆桌论坛发挥关键作用,以维护北极地区的稳定与安全。这一表述也为英国此后日益频繁的北极军事演习与训练活动提供了正当理由。2013年,参加北极训练的英国海军航空中队在挪威演习数月。^[11]2014年,英国皇家海军陆战队也赴挪威进行北极训练。^[12]2015年,英国政府在回应上议院北极特别委员会的报告中表示,在需要的情况下,皇家空军有能力将空军资产部署至北极合适地点;报告还要求皇家海军组建一支随时待命的首席突击队,以便在北极支持海上行动,并考虑将2010年取消的海上巡逻机技术研究重新纳入战略防御和安全评估的研究当中。^[13]这些举措既维护了北极地区的稳定,又为英国在北极地区的国防安全提供了军事保障。第二份北极政策文件《超越寒冰》对国防安全的关注更为显著,直言几个北极国家军事能力的增强可能会影响该地区未来的稳定局势。同年发布的《国防北极战略》直接将北极和高北地区置于英国安全的中心位置,承诺与挪威进行长期海军陆战队联合训练,加强同冰岛及其他北约盟友的密切合作,同时增加北极潜艇活动,以应对俄罗斯潜艇在此地区日益频繁的冰下作业。^[14]仅2020年,英国就先后三次派遣军舰驶入北极地区展开行动。

2022年,乌克兰危机加剧了北极地区地缘政治的紧张局势,并增加了发生意外冲突的风险。作为应对举措,同年3月,英国武装部队参加了30年来最大规模的北极演习。英国国防部发布的《防务贡献》也再次重申高北地区对英国国防和安全的重要性,并规划了其未来十年内的行动目标,以维护北极地区的稳定。在第三份北极政策文件《向北看》中,英国进一步重申,维护高北地区和北大西洋的安全仍

然十分重要,英国将确保随时准备并有能力保护其北极利益。北极地区的安全与合作是英国最新北极政策的优先事项,英国将成为一个积极的、有影响力的、可靠的合作伙伴,并计划通过加强双边和多边论坛合作维护北极地区的安全和稳定,遏制俄罗斯的北极扩张行动。英国还高度重视北极理事会作为高级别政府间论坛在北极治理中扮演的权威角色,希望在论坛中增强话语权和影响力,更好地维护其在北极地区的国防安全。《向北看》指出,英国将为北极理事会正在进行的关键工作作出贡献,为理事会的工作组和专家组提供专业知识和研究成果。^[2]挪威接任北极理事会轮值主席国后,2024年7月,英国首相在与挪威首相的会晤中再次表达了希望未来两国继续保持紧密联系以维护高北地区稳定的意愿。^[15]可见,在追求北极利益的过程中,英国始终将本国国防安全置于中心位置,作为利益考量的重要因素。

(二)国内外局势

冷战结束后,国际社会逐渐形成“一超多强”的格局,并继续向多极化发展。与此同时,各国纷纷认识到北极地区的战略价值,逐渐增加在该地区的科考、商业等活动。英国审时度势,基于本国国情及时调整北极政策,通过有倾向性地与北约和北欧国家结盟、在科学层面利用本国优势领导开展国际合作、积极支持北极理事会行动等方式,维护并扩大自身在北极的利益。

2013年,北极理事会接受中国、意大利、印度、日本、韩国和新加坡成为正式观察员国。之后,英国发布其第一份北极政策文件《应对变化》。在这份文件中,英国对北极事务的态度相对保守,只在谈及安全、科学、商业、环境等具体事项时表达与其他国家或国际组织进行合作与接触的意向。而在科学和气候变化方面,英国直言“适当领导”是其北极方法的核心之一。文件指出,英国在推动温室气体减排和了解气候变化影响方面处于全球领先地位,其科学研究成果也涉及北极研究的大多数领域;因此,在这些方面,英国可发挥出领导作用。

2016年,英国“脱欧”公投后,提出“全球英国”战略,以应对与欧洲国家联系削弱的孤立窘境。在此战略影响下,英国采取多种措施加强与北极理事会、北约等组织及其成员国的联系。2017年,英国加强英国驻赫尔辛基大使馆团队,与时任北极理事会轮值主席国的芬兰增加双边接触。^[16]同年,英国分别与挪威和加拿大签订谅解备忘录,内容涉及极地科学研究与合作。^[17]2018年,在第二份北极政策文件《超越寒冰》中,英国首先肯定了北极理事会在北极治理中的重要地位,表示将继续为包括黑碳治理框架在内的北极理事会事务作出贡献,承诺持续派遣代表参与理事会未来所有高级别会议;其次重申将坚守“全球英国”的愿景,积极参与国际活动,并与国际伙伴合作,促进北极的繁荣与发展;^[3]最后强调本国科学界在科研合作方面享有盛誉,表示欢迎与欧洲伙伴在北极相关的重大科学、研究和创新计划上达成协议并开展合作。此外,英国强调了北约在缓解北极地区紧张局势方面的作用,认为其北极国家成员国可将北约作为核心支柱展开合作。

2018年至2023年,英国的国际战略环境由较为宽松转为相对紧张。^[18]中国发布北极政策白皮书,为中国在北极地区的活动提供了原则性指导。美国特朗普政府的一系列政策让中美关系由缓和走向紧张。受乌克兰危机影响,俄罗斯与北约及北极理事会的关系僵化,却与中国的联系日益密切。与此同时,2020年“脱欧”带来的国内矛盾仍未得到妥善解决,其中最显著的便是渔业问题。经济上,英国与欧盟这一重要市场之间的紧密联系有所减损,渔业出口面临挑战。^[19]渔业经济是苏格兰经济发展的重要支柱,苏格兰政府曾强烈批评英国政府,声称英国在渔业问题上的处理缺乏规划,损害了苏格兰的渔业经济,最终引发苏格兰水产商的集体抗议。^[20]

综合考量国内外局势,2023年,英国发布了最新北极政策文件《向北看》。与前两份北极政策文件不同的是,在北极安全方面,英国一反往常的保守态度,表现出鲜明的战略倾向性。《向北看》不仅直言乌克兰危机威胁了北极地区的稳定,从根本上破坏了北极理事会成立以来的和平合作,还表示将与北极伙伴和盟友合作,支持其减少对俄罗斯战略依赖的努力。文件亦提及中国,认为乌克兰危机及来自中国的竞争压力是导致北极地区紧张局势加剧的两大原因。^[2]在《向北看》中,英国虽未明确将中国视作如俄

罗斯一样的威胁,但已透露出希望与其北极盟友重新结盟,以达到挫败俄罗斯和中国、遏制中国参与北极事务的目的。在渔业方面,为缓解国内矛盾,英国急切拉近其与北极的联系,称本国渔业与北极地区渔业有着直接利益关联,且英国消费鱼类中有很一部分来自北冰洋和邻近水域。2021年1月至2021年11月期间,英国70%的海产品进口自北极地区的国家。按价值计算,挪威、冰岛和法罗群岛是英国海鲜贸易的三大进口来源地。^[21]因此,英国以促进种群资源的可持续利用和对各自水域负责任管理之名,在《向北看》中积极寻求与北极地区国家的合作,并表示将寻求加入《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean,以下简称CAOFA),参与相关科学研究和监测的国际合作,以求为英国企业提供经济机会。^[22]2024年10月,在北极圈大会上,英国分管欧洲、北美和海外领土事务的外交大臣作出面对日益严峻的全球挑战时英国对北极的承诺,不仅对乌克兰表示坚决支持,着重强调英国坚定不移地与北约、北方集团、联合远征军等盟友合作的决心,还充分表达了对北极理事会及其气候变化研究工作的认同,试图拉近与北极理事会的关系。^[23]英国北极政策演变和参与活动充分证明,国内外局势是英国追求北极利益时必不可少的考量要素。

(三)利益追求的可持续性

2020年3月31日,北极理事会下属的北极海洋环境保护工作组发布了题为《北极航运增长》的北极航运报告。^[24]报告指出,北极地区的船舶运输量正在急速增长。北极航运量增长在为利益攸关方创造收益的同时,也给北极地区的环境造成了严重威胁。例如,航运的黑碳排放往往会造成太阳辐射吸收量增加和冰雪反照率减少的双重效果,导致气候变暖加剧,从而对该地区产生不可逆转的影响。据统计,20世纪北极20%的积雪融化是由黑碳的反射率效应所致。^[25]

北极地区缺乏完备的环境管理体制,具体表现为北极环境法律体系像“玻璃碎片堆积而成”一般。^[26]现有的北极环境治理体系主要由适用于北极地区的国际环境条约和专门性的环境条约组成。^[27]这种碎片化、不成体系的选择性立法,以及针对北极地区权责交叉重叠、职能分配不清的国际性和区域性组织,已使现有北极环境法律治理在管辖范围和管理体制方面存在缺口和冲突。^[28]随着各国对北极地区的深入探索与开发,北极环境治理体系日益膨胀,机制内部的不协调性将呈加剧态势,进一步对北极资源的可持续开发利用造成障碍。^[27]

英国十分关注北极环境问题,目的在于维持其追求北极利益的可持续性。一方面,北极地区渔业、矿产等资源丰富,该地区环境恶化将直接影响英国对北极资源的可持续开发利用;另一方面,北极环境变化已经通过全球海平面上升、气候模式变化以及生物多样性丧失对英国产生了影响,间接降低了英国北极事务参与的能力。^[2]早在第一份北极政策文件发布前,英国就已意识到北极气候变暖对其造成的影响,于是在《应对变化》中,英国承诺通过国际科学合作推进在北极环境与生态领域的科学研究,并在此基础上实现其北极政策的更新。^[29]拟采取的具体措施包括自身减排、促成全球气候变化协议达成、鼓励基于生态系统管理的国际合作以及支持《生物多样性公约》目标的实现。在该政策指导下,英国支持自然环境研究委员会研究气候变化的关键后果,包括对北极环境的影响。^[30]同时,英国积极参与国际造法进程,推动旨在应对气候变化的《巴黎协定》的达成,并于2021年承办联合国气候变化大会缔约方第26届会议,作为轮值主席国与各国共同为《巴黎协定》制定“规则手册”,确保《巴黎协定》得到全面实施。

随着英国与北极联系的增强,在《超越寒冰》中,英国对北极环境的关注也更为全面。在气候方面,英国不仅呼吁美国重新加入《巴黎协定》,共同应对气候挑战,还以身作则,宣布通过立法和行动坚守减排雄心。同时,文件再次强调保护北极的生物多样性仍然是英国的首要任务,认为保护北极物种的最佳方式仍然是积极参与国际协议,并指出海洋塑料、船舶污染物排放对北极环境乃至全球生态系统及粮食安全的不利影响。英国承诺通过《保护东北大西洋海洋环境公约》与其他缔约方共同制定并实施海洋区域行动计划,发展低排放航运技术,最终实现零排放航运。

2020年,英国国防部发布的一篇研究论文指出,北极环境的变化正对英国国防安全造成影响。例如,温度升高可能会对英国放置在北极地区的关键基础设施造成破坏,气候变化导致的北极航道开通也会影响其国防设备的运输路线。^[31]北极环境变化对英国影响日益扩大,使英国在《向北看》中直言,国际社会必须采取行动应对气候变化,并尽量减少对北极和世界其他地区的破坏性影响。此外,为了确保北极地区的可持续发展,英国还将努力推动《联合国海洋法公约》下国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用协定》(以下简称《BBNJ协定》)及“全球塑料公约”的谈判,并对深海采矿活动对北极地区的影响深表关切,强调将继续在国际海底管理局的谈判中推动最高环境标准落实。2024年4月,英国美洲事务部长访美时,再度重申了英国对北极安全和繁荣的承诺,强调应对气候变化行动的重要性,并在演讲中表态,将持续推动北极地区的可持续发展。^[32]综上所述,英国采取各种措施减少北极环境变化对其造成的影响,着眼北极地区未来广阔的利益空间,一以贯之地将利益追求的可持续性作为其北极政策制定和北极事务参与的核心要素。

四、中国与英国近期北极政策异同比较

1925年,中国加入《斯匹茨卑尔根群岛条约》,正式开启了参与北极事务的进程。此后,中国于2013年获得北极理事会观察员地位,并于2018年发布了第一份北极政策文件——《中国的北极政策》白皮书。^[33]近年来,中国通过“冰上丝绸之路”建设加大对北极地区的投资力度,加强北极地区的互联互通,为该区域的可持续发展助力。中国还先后组织了14次北极考察,显著提高在北极地质、地理、水文、气象、海冰、生物、生态、地球物理、海洋化学等领域的科研水平,取得了一系列具有国际影响力的北极科研成果。上述科研成果在水下观测、海冰监测等方面得到应用,深化了现有科学对北极地区的认知。中国建立的北极科考站黄河站与中国南极科考站中山站位于同一根磁力线上,可实现优势互补,组网观测。^[34]此外,中国还将深海和极地探测列为“十四五”七大“重点科技前沿领域”之一,决定实施一批具有前瞻性、战略性的国家重大科技项目,集中优势资源攻关重点领域的关键核心技术,如深海运维保障船、装备试验船、重型破冰船的研制。^[35]

在《中国的北极政策》白皮书的指导下,中国在北极地区的经济、战略和安全领域的利益不断上升。与此同时,综合考量国内外局势、本国国防安全及北极利益追求的可持续性,英国在《向北看》中表达了对中国的关注与担忧,不仅在维护北极稳定方面着重提及俄罗斯与中国,还指出“一带一路”倡议可能具有潜在实施风险。^[2]因此,分析对比中英最近北极政策的异同,对充分评估英国最新北极政策对我国的影响具有重要意义,并能为我国持续参与北极事务提供启示。

(一) 中英北极政策的相似性分析

中英两国同为北极理事会的观察员国,在认识北极、保护北极、利用北极和参与北极治理等方面存在共同或相似利益。具体来说,中英两国在北极气候变化应对、北极环境保护、新航道的开发利用、资源勘探与开发、北极科学研究等领域的利益诉求具有相似性。此外,两国对自己在北极的身份定位也有相同之处。《中国的北极政策》白皮书中将自身定位为地缘上的“近北极国家”,而英国早在2013年就在其北极政策文件中将自身定位为“近北极国家”,这一术语有助于将英国的近北极身份自然化,加强其在北极地区利益的合法性。^{[4](P117)}英国也一直保持着这种身份定位。例如,苏格兰政府文化与对外事务内阁部长菲欧娜·希思罗普在北极圈论坛上介绍苏格兰的北极战略时说:“苏格兰是北极国家的近邻,我们有许多共同的利益和挑战。”^[36]长期以来,英国不断在北极政策和公开发言中强调其近北极身份。2018年,英国发布的《超越寒冰》也使用了“最近的邻居”这一词语和“靠近北极及其与全球系统的联系”的措辞,为争取本国的北极利益加强正当性和合理性。^[3]分析对比中国于2018年发布的《中国的北极政策》白皮书与英国于2023年发布的《向北看》,中英北极政策在以下方面存在共性。

首先,二者都强调尊重原则,对北极国家的主权权利以及北极原住民的权利给予充分尊重,并致力

于维护北极地区的和平与稳定。例如,英国在《向北看》中不断强调,英国充分尊重北极八国和该地区原住民的权利,愿为维护地区和平发挥自己的作用,并将继续尊重包括该地区原住民在内的北极居民的权利、观点和利益。^[2]中国在《中国的北极政策》白皮书中亦指出,要尊重多样化的社会文化以及土著人的历史传统,不断提高技术水平,加强在技术创新、环境保护、资源利用、航道开发等领域的北极活动,助力北极地区经济社会的发展和当地居民生活条件的改善,实现共同发展。^[33]

其次,中英两国都将合作置于重要地位,支持多领域、多层次的国际合作。英国称将继续培育和加强与北极合作伙伴的现有关系,并积极寻求发展新的伙伴关系,了解并找到应对气候变化等全球挑战的解决方案。^[2]而中国同样认识到在北极开展国际合作的重要性,主张稳步推进北极国际合作,并在白皮书中提出了具体的合作路径。例如,中国在加强共建“一带一路”倡议框架下推进在北极地区的国际合作,坚持共商共建共享原则,重点开展以政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通为主要内容的务实合作,具体措施包括加强与北极国家发展战略对接、积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道、积极促进北极数字互联互通和逐步构建国际性基础设施网络等。同样地,中国也表达了与各国以北极为纽带增进共同福祉、发展共同利益的愿望。^[33]

最后,中英两国在北极政策中都强调可持续性,注重北极地区的环境问题。回顾英国发布的所有北极政策,均明确表达出对北极地区环境的重视,尤其关注气候变化问题和生物多样性问题。英国提出,必须保护脆弱的北极环境,使其免受该地区活动增加的影响,在该地区的任何发展和经济活动都必须按照最高环境标准,并以安全和可持续的方式进行。^[2]中国亦将保护北极生态环境和应对气候变化作为参与北极事务的主要政策主张,强调始终把应对全球环境问题放在首位,重视北极可持续发展和生物多样性保护,并高度重视气候变化问题。“保护北极”是中国北极政策的目标之一,核心要义是积极应对北极气候变化,保护北极独特的自然环境和生态系统,不断改善北极的气候、环境,提高其生态适应力。^[33]

(二)中英北极政策之不同

首先,中英北极政策所体现的对北极的态度不同。历经三份北极政策文件,英国对北极的态度逐渐积极。在北极外交方面,《向北看》倾向性明显。一方面,英国表示将对北极采取“全政府方法”,凭借在该地区外交使团的卓越外交能力,培育并加强同北极合作伙伴牢固的多层面现有关系,并积极寻求发展新的合作伙伴关系。另一方面,英国明确表示乌克兰危机改变了英俄在北极问题上的合作背景,从而暂停了众多与俄罗斯的合作项目。同时,文件表达了对中国在此地区战略利益增长的关注,暗指这一趋势将影响北极地区的稳定。在北极事务相关国际规则制定上,英国积极参与并在某些领域发挥领导作用,努力参与《BBNJ 协定》谈判,牵头成立独立的政府间小组,提供来自化学品和废物领域的科学证据以支持国际政策制定,通过加入“采掘业透明度”等倡议在塑造北极采矿治理体系方面发挥主导作用。在商业、科学等方面,英国积极挖掘与北极地区的利益共同点,宣称“苏格兰和北极地区的农村面临共同挑战”和“英国与北极地区共享的生物多样性包括许多候鸟”。此外,英国还大力支持国内北极研究的开展,2016年的一项研究报告显示,英国科研人员发表的涉北极研究论文数量居全球第四,文章被引用频率约为全球平均水平的两倍。^[37]相比之下,中国对北极事务的参与较为谨慎。在外交上,《中国的北极政策》白皮书并无明确偏向性,采取的措施也相对温和,强调追求各利益攸关方在北极事务上的互利共赢,支持各方共同参与北极治理与国际合作。中国虽然表示要积极推动在北极各领域的务实合作,但明确提到合作的北极国家仅俄罗斯与冰岛,并主张用和平方式解决该地区的争端。中国与其他北极国家建立的联系停留在海洋法和极地事务上,不涉及国防军事领域。在规则制定上,中国的主要态度是“维护”“参与”和“遵守”,而非“领导”,即维护以《联合国宪章》和《联合国海洋法公约》为核心的现行北极国际治理体系,积极参与全球环境、气候变化、国际海事等领域的规则制定及政府间北极区域性机制建设等北极事务,遵守国际责任并推动他国履行国际责任。在商业、科学等方面,《中国的北极政策》白皮书并未刻意强调与北极的联系,而是言辞谨慎,以尊重为主,表示支持北极国家和北极地区居民维护其正

当权利与利益,主张开发利用北极资源须遵循国际法,鼓励研发注重生态环境保护的极地技术装备。^[33]

其次,中英两国北极政策的重心不同。英国是从本国利益出发,中国则更多关注各国在北极的共同利益和国际社会的整体利益。英国北极政策演变和北极事务参与都呈现强烈的利益驱动属性,《向北看》明确指出,北极地区对英国至关重要,英国将确保做好准备并有能力保护自身北极利益。^[2]英国积极主动采取《向北看》中提到的各项措施,不仅是为了建设更强大、更清洁、更安全和更繁荣的北极,也是为了在世界各地捍卫英国的共同价值观。英国在提出通过可持续和负责任的经济发展促进北极地区经济绿色转型的同时,也不忘为本国企业争取经济机会。而中国的北极政策则更多关注北极地区、北极国家和北极地区居民,致力于同各国一道,在北极地区推动构建人类命运共同体。《中国的北极政策》白皮书在谈到中国与北极的关系时,表示中国在北极与北极国家利益相融合,与世界各国休戚与共,并提出“一带一路”合作倡议,以期在北极地区的互联互通和经济社会可持续发展带来更多合作机遇。^[33]中国旨在通过认识北极、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。与英国不同,中国在追求本国利益时,也会顾及他国利益和国际社会整体利益。

最后,中英北极政策涵盖内容的全面程度不同。由于发布时间等因素,《中国的北极政策》白皮书未能及时囊括与北极事务相关的新兴议题。中国的北极政策于2018年1月发布,而CAOFA于2018年10月签署,2021年生效。因此,《中国的北极政策》白皮书在提到北冰洋渔业治理时无法以CAOFA为法律依据提出针对性治理措施,而2023年发布的《向北看》则明确表示支持CAOFA,并寻求尽早加入。与之类似,《BBNJ协定》于2023年通过,中国只在北极政策中倡导透明合理地勘探和使用北极遗传资源,公平公正地分享和利用遗传资源产生的惠益,而英国却在《向北看》中支持《BBNJ协定》通过,并指明该协定在北极海洋生物多样性保护、环境影响评估和海洋遗传资源惠益分享方面具有重要意义。^{[2][33]}除此之外,《向北看》中涉及空间技术在北极的运用、“全球塑料公约”落地的推进以及对深海采矿活动不利影响的关注等,《中国的北极政策》白皮书都未能提及,无法为中国在这些领域的北极活动提供针对性指导。

五、英国北极政策对我国的可能影响

(一)压缩我国在北极事务上的外交空间

英国在《向北看》中对我国的防备显而易见,这不仅是因为我国和俄罗斯联系日益紧密,也是出于对我国在北极地区日益上升的综合实力的忌惮。英国与各北极国家交好,特别与担任北极理事会轮值主席国的挪威关系密切。英国与挪威既是北约盟国,又是北极事务上的亲密合作伙伴,这种关系根植于两国共同的极地遗产和历史,并受到持续的共同利益的约束。^[2]仅2020年至2023年,两国就在北极事务上签署了多项协定,涉及极地研究、气候变化、北极渔业等多个方面。同时,英国与挪威的北极防务和安全关系也十分密切。相比之下,我国与挪威在北极事务上的联系较为单薄,主要集中于应对气候变化方面,且近几年未在北极事务领域达成任何协定。^[38]2024年9月,挪威首相访华期间,针对乌克兰危机等热点问题,挪威首相指出“中国对俄罗斯的支持正在影响中欧关系”。挪威首相还直言:“尽管挪威从与中国的合作中受益,但中国在许多领域也对挪威构成了越来越大的安全威胁,与中国保持建设性关系是可能的和必要的,但必须更加谨慎地保护挪威的利益。”^[39]

除挪威外,美国在北极事务上对待我国的态度也与英国一致,甚至更为激进。美国国防部认为,我国寻求在北极事务上增加影响力的行动对其造成了挑战,并在北极战略文件中直言,中俄合作的加强造成了北极地区地缘政治的变化,称其将持续保持关注。^[40]除美国和挪威外,英国还与加拿大、芬兰、丹麦、瑞典和冰岛在北极事务上建立长期联系,致力于加强与这些北极伙伴和盟友的双边关系。^[2]而我国与这些北极国家在北极事务上的联系较少,更鲜有涉及防务的深度合作。可以预见,在英国北极政策的明显倾向下,加之美国和挪威在北极事务上的强大影响力与乌克兰危机中北极国家的抑俄态度,至少未

来几年,我国在北极事务上的外交难度将会增加,对我国参与北极治理与开展其他北极活动造成影响。

(二)阻碍我国“冰上丝绸之路”倡议顺利施行

“冰上丝绸之路”是指穿越北极圈,连接北美、东亚和西欧三大经济中心的海运航道。依托这一航道,我国既能降低海洋运输成本,推动国际经济合作,又能借此深化与北极国家的双多边合作,参与北极区域治理。^[41]2017年6月,国家发展和改革委员会、国家海洋局制定并发布《“一带一路”建设海上合作设想》,首次将“中国—北冰洋—欧洲”通道明确为“一带一路”三大主要海上通道之一。同年,习近平主席访问俄罗斯时提出中俄共建“冰上丝绸之路”倡议,得到俄罗斯高层的积极响应。^[42]在《中国的北极政策》白皮书中,我国重申,愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”。

从《超越寒冰》开始,英国就有意对我国“冰上丝绸之路”倡议的实施进行阻挠。在经济和环境层面上,英国在《超越寒冰》与《向北看》两份北极政策文件中都提到:“一带一路”倡议的实施存在潜在风险。英国认为倡议的实施会对北极地区环境造成不利影响,并存在一定的经济风险。因此,在《向北看》中,英国要求倡议的实施须符合国际标准,应通过负责任的贷款、适当的项目设计和采购透明化做到具有可持续性,同时应与《巴黎协定》目标保持一致。在地缘政治层面上,英国企图散播“‘一带一路’地区稳定威胁论”。2022年,英国外交、联邦与发展办公室发布的一篇研究论文指出,在已发生冲突的某些地区,“一带一路”项目可能会加剧当地的不稳定态势。该论文直言,在冲突环境下,“一带一路”项目提供的基础设施可能使受影响的群体之间(或社会与国家之间)的经济与政治权力平衡发生倾斜,并可能因成本和收益分配不均加剧冲突。^[43]在《向北看》中,英国在“保护北极安全与稳定”一节中对我国的经济活动进行不当解读,暗示我国在北极地区经济影响力日益增强的背后存在政治和军事目的,将影响北极地区的稳定。^[44]此外,我国“冰上丝绸之路”项目大多与俄罗斯共建,而英国在《向北看》中宣布暂停与俄罗斯政府间合作,其他在北极问题上的合作仅限于适当的和必要的,且有待进一步审查。2024年2月,英国又对俄罗斯新增50多项制裁措施。^[45]这也会在一定程度上影响我国“冰上丝绸之路”倡议的推进。

(三)对中俄北极事务合作的消极态度

当前,中俄关系处于历史最好时期。^[46]两国在北极事务上的联系密切,涉及经济、政治、人文等多个领域。在经济领域,中俄共建的亚马尔液化天然气项目被誉为“北极圈上的能源明珠”,是“冰上丝绸之路”的重要支点。^[47]在政治领域,2024年8月,两国总理共同主持中俄总理定期会晤,会晤后签署了《中俄总理第二十九次定期会晤联合公报》,商定扩大北极互利合作,开展务实对话。^[48]在人文领域,截至2024年,中俄北极论坛已成功举办13届,成为中俄两国北极研究学者制度化、常态化的交流平台。

乌克兰危机爆发后,北极各国纷纷对俄罗斯采取制裁措施。2024年2月,俄罗斯卫星通讯社根据公开数据统计,仅在过去两年间,美国对俄罗斯实施的制裁措施就高达3500项。同年12月,据美国彭博社报道,拜登政府考虑在特朗普重返白宫前对俄罗斯石油贸易实施新的制裁。^[49]加拿大限制向俄罗斯出口部分产品,并成为第一个取消俄罗斯和白俄罗斯最惠国待遇的国家。^[50]挪威表示其与欧盟对俄罗斯的第14轮制裁保持一致。^[51]芬兰也表示,作为欧盟的一员,将实时关注欧盟对俄罗斯的新一轮制裁措施。^[52]英国指出,俄罗斯所面临的外交孤立状态将导致俄罗斯与中国的合作日益密切。^[8]

英国在《向北看》中对俄罗斯和中国的态度,以及试图通过多方面外交与北极伙伴和盟友合作打压俄罗斯的行为,既加重了俄罗斯在北极外交上的孤立状态,又形成“中俄威胁”的谬论。尽管加深与俄罗斯在北极地区的联系符合我国当前一段时期在经济、政治等方面的发展需要,但不得不警惕:一方面,中俄因外力因素的联系加深可能无法长期维持;另一方面,中俄在北极事务上的进一步合作会引起其他北极国家的误解,给我国与其他北极国家开展北极合作、深度参与北极治理带来一定程度的不利影响。^[44]

六、英国北极政策对我国参与北极事务的启示

英国历年来的北极政策及北极活动表明,一个国家在北极事务上的影响力很大程度上取决于其创

造与北极之间联系的能力,这种联系植根于环境保护、科学研究、国家安全、商业活动、国际合作等诸多领域。过去的北极事务参与已成历史,北极问题的复杂性和不稳定性决定了其未来的倾向。主动加强并创造与北极的联系从而强化国家在北极地区的实质性存在,是一个国家追求当代北极利益的基础。

自2018年《中国的北极政策》白皮书发布以来,我国对北极事务的参与和治理迈上了新的台阶,但仍然存在多边合作深度不足、对我国在北极安全利益关注不够等问题。除妥善解决上述问题外,我国还应适时更新北极政策,调整北极战略,以应对英国新北极政策对我国的可能影响,以及北极地区日益加剧的气候变化与错综复杂的地缘政治局势。

(一)积极参与国际造法进程,扩大在北极影响力

英国作为非北极国家,通过积极主动地参与国际规则制定,在北极事务上获得了较大的话语权。如在《向北看》中,英国称其于《生物多样性公约》第15次缔约方大会上在全球生物多样性框架制定的过程中发挥了主导作用。就北极地区来说,该框架所包括的、确保渔业和水产养殖可持续发展、应对气候变化和海洋酸化影响,以及到2030年保护地球上至少30%的陆地和海洋的目标,有助于保护鱼类种群,提高该地区抵御气候变化的能力,维护该地区海洋健康。英国表示,将继续领导全球海洋联盟(Global Ocean Alliance),并在自然与人类高雄心联盟(High Ambition Coalition for Nature and People)中发挥核心作用。^[2]

我国在与北极相关的国际规则制定上也应采取更加进取的态度,拓展北极事务参与的深度。例如,气候变暖导致的海平面上升不仅会产生自然地理方面的危害,而且动摇和挑战了沿海国家的基线稳定性,造成海洋法的适用困境,进而冲击国际海洋法传统理论中的若干内容和国际秩序。北极地区受气候变化影响严重,海平面上升带来的影响和挑战将使该地区脆弱的生态环境和逐渐动荡的地缘政治局势雪上加霜。国际法委员会于2018年将“与国际法有关的海平面上升”专题列入长期工作方案进行审议,并于2024年确认研究组将在委员会第76届会议上审议关于该主题的整体联合最终报告。^[53]作为海洋大国和全球平均海平面上升的受影响国之一,我国应以海洋命运共同体理念为指导,改变既往的保守做法,主动参与国际法委员会当前开展的国际法编纂工作,将我国利益和诉求融入正在形成的国际法规则之中。在此基础上,我国应通过积极的国际实践深度影响国际造法进程,提出中国方案,以把握国际规则制定的主导权,提高我国在北极治理中的话语权和影响力。^[54]

(二)重视北极科学外交,加深与北极国家联系

科学与技术在地缘政治领域发挥着越来越重要的作用。科学研究是具备较低政治性与较高专业性的低敏感领域,可以在许多方面支持外交努力。英国在《向北看》中也多次强调其对科学技术的重视和已经取得的优势地位,并将北极科学合作作为开展北极外交的重要手段。因此,在《向北看》带来的外交空间挤压下,加强北极科研国际合作能够消减与俄罗斯深化北极合作带来的负面影响,是我国拓宽北极外交途径的重要突破口。

我国与北极国家及非北极国家之间的科学外交成效显著。1996年,我国加入国际北极科学委员会,开始了我国的北极科学合作进程。2004年,我国与日本、韩国共同发起极地科学亚洲论坛。我国于2012年与冰岛签署《中冰海洋和极地科技合作谅解备忘录》。2018年10月,中冰北极科考站正式启用,成为我国在北极地区的第二个科考站。^[55]2017年,我国与芬兰联合发表了《中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明》,表示将加强在北极海洋产业、北极地质学、海洋与极地科学研究(包括北极天气和海冰监测与预报)等领域的经济和科技合作。^[56]我国的“雪龙2”号极地考察船由中国公司和芬兰公司联合设计,截至2024年已进行14次北极考察任务。^[57]2016年至2018年,我国还与日本、韩国进行了三轮北极事务高级别对话,并在第三轮的联合声明中表示将继续推动科学研究成为三国合作的优先领域。^[58]我国科学家正在发挥“开门者”的作用,促使我国北极科学外交取得成功。^[59]

鉴于科学家等非国家行为体在全球治理中逐渐上升的影响力,未来,我国应在已有的良好科学合作基础上,继续鼓励北极科学家、科研团体、企业等行为体积极参与国际交流与合作,拓宽信息来源渠道,不断提高自身的科研能力和国际影响力,为澄清国际社会对我国的误解、拓宽我国北极外交渠道、加深与北极国家的联系提供坚实助力。^{[9] (P220)}

(三) 确保“冰上丝绸之路”倡议顺利推进

英国在《向北看》中从经济、环境和政治稳定三个方面对“冰上丝绸之路”倡议的实施提出质疑。英国的北极伙伴及盟友,如美国,也对该倡议持抵制态度。^[60]因此,我国应从经济、环境和政治三方面入手,应对英国及其盟友针对性的抵制措施,确保倡议的顺利推进。

在经济层面上,北极地区极端恶劣的气候、脆弱的生态环境及基础设施的建设与维护对“冰上丝绸之路”建设提出了资金与技术的“双高”要求。且北极航道中短期市场过小,很难在短期内盈利,一般企业无法承担这种风险。^[41]对此,我国应秉持“国企牵头,逐渐放开”的理念,助力倡议相关项目的推进。即在项目建设初期主要由国企投资参与项目建设,既能起担保作用,增强他国与我国合作的信心,也能把控风险,吸引国内企业积极参与。后期在对风险进行充分评估后,逐渐让民间资本加入,增加项目运行的活力。在环境层面上,2022年3月,国家发展改革委、外交部、生态环境部、商务部联合发布的《关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》(以下简称《意见》)特别提及,在统筹推进绿色发展重点领域合作中,“一带一路”倡议必须与《巴黎协定》保持一致,中国将“推动各方全面履行《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》”。^[61]《意见》为减轻“冰上丝绸之路”倡议实施对北极地区环境的影响提供了原则性指导,我国企业在参与建设相关项目时均应严格遵守并执行。在政治层面上,我国须以人类命运共同体理念为指导,平衡好与俄罗斯和其他北极国家的关系,并通过上述科学外交等方式打破“‘一带一路’威胁论”的谣言,为倡议顺利实施营造良好舆论环境。

(四) 增强对我国在北极地区安全利益的关注

北极地区安全态势经历了“军事化—去军事化—再军事化”的演变历程。^[62]冷战期间,北极一度成为美苏两国的对峙前沿;冷战后,随着世界政治格局的变化,北极地区的军事化程度逐渐降低。近年来,北极国家为维护国防安全发布了一系列北极政策,并增加了在北极地区的军事活动,北极地区的紧张态势在地缘政治震荡的持续影响下有所加剧。

英国高度重视其在北极地区的安全利益,国防安全亦是英国北极政策演变的内在推动因素。相比之下,《中国的北极政策》白皮书对我国在北极地区的国防利益关注甚少。虽然我国在北极不享有领土主权,但这并不意味着北极地区与我国的国家安全毫不相关。2015年7月,《中华人民共和国国家安全法》第32条明确了极地安全是国家安全利益的重要组成部分。我国在北极的安全利益具有综合性,涉及军事、经济、资源、环境、生态、科技等多个方面。

我国应在北极地区安全进出、科学考察、开发利用的能力增长以及多维度安全利益维护方面增强战略主动性,以人类命运共同体理念为指导,传达“尊重、合作、共赢、可持续”的北极活动原则和共同利益观,树立正面的国际形象。在低度政治领域和高度政治领域边界日渐模糊的态势下,我国应持续积极参与北极安全事务,加强国际合作。我国于2024年10月与俄罗斯在北冰洋开展联合海上巡逻,这是我国海警舰艇首次进入北冰洋海域,这一行动对加强海上执法协调并扩大行动范围意义重大。^{[63][64]}未来,我国可继续与北极国家在海空搜救、海上预警等北极非传统安全领域加强双多边合作,维护有利于开发利用的北极地区安全环境。^[65]与此同时,我国还应加强自身安全能力建设,为在北极地区的活动提供有力支撑。目前,我国的无人机、无人驾驶等技术正在蓬勃发展,高新技术在军事国防领域的实际应用有助于提升我国在安全利益维护方面的能力。

(五) 定期更新我国北极政策

自发布第一份北极政策文件以来,英国的北极政策一直处于动态变化之中,反映了英国政府因应最

新北极形势、不断调整其北极方针政策和国内战略部署的高效步伐。如果说,发布《超越寒冰》时,英国还未确定是否要定期更新北极政策,那么,《向北看》的发布则显示出英国定期更新北极政策及时应对复杂北极局势的决心。

反观我国,《中国的北极政策》白皮书已发布七年。北极地区的气候、环境和地缘政治格局已发生显著变化,我国在北极地区面临诸多新情况,亟待更新并发布新的北极政策指导未来的北极事务参与。而持续增长的北极活动经验和治理能力以及我国在全球气候治理中日益增强的领导力,为我国提供了进一步更新北极政策的机会。因此,我国应把握时机,适时且定期推动北极政策的更迭,维护和进一步发展我国的北极利益。

七、结论

我国与英国在北极事务上存在广阔的对话空间。英国积极创建与北极地区的联系,重视在北极地区的安全利益,适时制定、更新北极政策,这些宝贵经验值得我国学习借鉴。同时也必须意识到,出于对国防安全、国内外局势与利益追求可持续性的考量,英国更新并发布的新北极政策《向北看》可能会挤压我国在北极的外交空间,阻碍“冰上丝绸之路”倡议的推行,并形成对我国参与北极事务不利的国际舆论环境。

我国在北极地区开展的各项活动应紧紧围绕我国的北极政策目标,通过全方位、多领域的北极活动,积极建构与北极地区的联系,在国际造法进程和北极科学研究中适度发挥领导作用,拓宽北极外交途径,扩大在北极事务上的话语权与影响力。在经济、环境和政治层面上,我国应着力化解英国及其盟友的北极政策与活动对“冰上丝绸之路”倡议推进的不利影响,增强对我国在北极地区安全利益的关注,适时更新北极政策,实现在北极地区的长远稳定发展,并为北极可持续发展贡献中国智慧和力量。

参考文献:

- [1] 刘惠荣. 北极蓝皮书: 北极地区发展报告(2022)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023.
- [2] HM Government. Looking north: the UK and the Arctic[EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/looking-north-the-uk-and-the-arctic>, 2023-02-09/2024-01-06.
- [3] HM Government. Beyond the ice: UK policy towards the Arctic[EB]. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/697251/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic.pdf, 2018-03-17/2024-01-06.
- [4] Depledge D. Britain and the Arctic[M]. London: Palgrave Macmillan Press, 2018.
- [5] HM Government. Global Britain in a competitive age: the integrated review of security, defence, development and foreign policy[EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>, 2021-03-16/2024-01-06.
- [6] UN Climate Change Conference. The Glasgow climate pact[EB]. <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/11/COP26-Presidency-Outcomes-The-Climate-Pact.pdf>, 2023-04-01/2024-01-06.
- [7] HM Government. The UK's defence contribution in the high north[EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-defence-contribution-in-the-high-north/the-uks-defence-contribution-in-the-high-north>, 2022-03-29/2024-02-08.
- [8] 赵宁宁, 周菲. 英国北极政策的演进、特点及其对中国的启示[J]. 国际论坛, 2016, 18(3): 18-23, 79-80.
- [9] 刘惠荣. 北极蓝皮书: 北极地区发展报告(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [10] HM Government. Securing Britain in an age of uncertainty: the strategic defence and security review [EB]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78da21ed915d0422065d95/strategic-defence-security-review.pdf>, 2010-10-19/2024-12-05.
- [11] UK Ministry of Defence. Navy pilots swap Afghan desert for Norway snow [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/navy-pilots-swap-afghan-desert-for-norway-snow>, 2013-02-01/2024-12-04.
- [12] UK Ministry of Defence. Royal marines reservists complete Arctic training[EB]. <https://www.gov.uk/government/news/royal-marines-reservists-complete-arctic-training>, 2014-03-17/2024-12-04.
- [13] UK Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs. Government response to the House of Lords Select Committee report

- HL 118 of session 2014-15, responding to a changing Arctic[EB]. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a808ace40f0b623026941d8/Government_Response_to_the_House_of_Lords_Select_Committee_Report_HL_118_of_Session_2014-15_Responding_to_a_changing_Arctic.pdf, 2015-07-16/2024-12-05.
- [14] UK Ministry of Defence. Defence Secretary announces new defence Arctic strategy [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-new-defence-arctic-strategy>, 2018-09-30/2024-12-06.
- [15] UK Prime Minister's Office. PM meeting with Prime Minister Støre of Norway; 18 July 2024 [EB]. PM meeting with Prime Minister Støre of Norway; 18 July 2024-GOV. UK (www.gov.uk), 2024-07-18/2024-09-10.
- [16] British Embassy Helsinki. British embassy Helsinki explores Arctic opportunities [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/british-embassy-helsinki-explores-arctic-opportunities>, 2017-02-14/2024-12-09.
- [17] UK Foreign & Commonwealth Office. UK-Norway memorandum of understanding on polar research and cultural heritage [EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-norway-memorandum-of-understanding-on-polar-research-and-cultural-heritage>, 2017-03-21/2024-12-09.
- [18] 薛冯旭. 战略跟随视角下的英国新北极政策转变及其动因[J]. 辽东学院学报(社会科学版), 2023, 25(1): 47-58.
- [19] Chen Y, Wang Y. The North Sea and Svalbard fisheries management regimes in the context of Brexit: divergence and implications [J]. *Fishes*, 2023, 7(6): 315.
- [20] Economics Observatory. How is Brexit affecting Scotland's fishing industry? [EB]. <https://www.economicsobservatory.com/how-is-brex-it-affecting-scotland-s-fishing-industry>, 2021-01-26/2024-12-09.
- [21] HM Revenue & Customs. Overseas trade statistics; 2021[EB]. <https://www.uktradeinfo.com/trade-data/overseas/2021>, 2020-08-06/2024-04-01.
- [22] Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean[EB]. <https://www.mofa.go.jp/files/000449233.pdf>, 2018-10-03/2024-03-24.
- [23] UK Foreign, Commonwealth & Development Office. Arctic Circle Assembly[EB]. <https://www.arcticcircle.org/assemblies/2024-arctic-circle-assembly>, 2024-10-21/2024-12-09.
- [24] Arctic council. The increase in Arctic shipping (2013-2019) [EB]. <https://pame.is/document-library/pame-reports-new/pame-ministerial-deliverables/2021-12th-arctic-council-ministerial-meeting-reykjavik-iceland/793-assr-1-the-increase-in-arctic-shipping-2013-2019/file>, 2020-03-31/2024-08-04.
- [25] Qi X, Li Z, Zhao C, et al. International governance of Arctic shipping black carbon emissions; current situation and impediments to progress[J]. *Marine Policy*, 2024, 161: 106043.
- [26] World Wide Fund for Nature. Why are we concerned about Arctic governance? [EB]. <https://www.arcticwwf.org/our-priorities/governance/#>, 2018-02-25/2024-05-16.
- [27] 刘惠荣, 杨凡. 国际视野下的北极环境法律问题研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009, (3): 1-5.
- [28] 刘惠荣, 陈奕彤, 董跃. 北极环境治理的法律路径分析与展望[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2011, (2): 1-4.
- [29] UK Government Office for Science. International dimensions of climate change [EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/international-dimensions-of-climate-change>, 2011-07-11/2024-12-08.
- [30] UK Government. 2010 to 2015 government policy: climate change international action [EB]. <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-climate-change-international-action/2010-to-2015-government-policy-climate-change-international-action#contents>, 2012-12-12/2024-12-08.
- [31] UK Ministry of Defence. A changing climate: exploring the implications of climate change for UK defence and security [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/navy-pilots-swap-afghan-desert-for-norway-snow>, 2020-10-29/2024-12-08.
- [32] UK Foreign, Commonwealth & Development Office. UK reaffirms commitment to Arctic security and prosperity [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/uk-reaffirms-commitment-to-arctic-security-and-prosperity>, 2024-04-11/2024-12-08.
- [33] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的北极政策[EB]. https://www.gov.cn/zhengce/2018-01/26/content_5260891.htm, 2018-01-26/2024-12-16.
- [34] 中国海洋发展研究中心. 中国北极考察二十年[EB]. <https://aoc.ouc.edu.cn/2020/0717/c15171a292955/pagem.htm>, 2020-07-17/2024-03-06.
- [35] 全国人民代表大会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2021-03-13/2024-12-16.
- [36] Scottish Government. Arctic strategy for Scotland[EB]. <https://www.gov.scot/news/arctic-strategy-for-scotland/>, 2017-11-27/

- 2024-04-13.
- [37] Aksnes D, Osipov I, Moskaleva O, et al. Arctic research publication trends: a pilot study [EB]. <https://dspace.spbu.ru/bitstream/11701/5555/1/Arctic%20Research-PublicationTrends%20Final%20version.pdf>, 2016-08/2024-12-10.
- [38] 中华人民共和国外交部. 中国同挪威的关系[EB]. https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679546/sbgx_679550/, 2024-10-16/2024-12-16.
- [39] Norway Government. Official visit to China [EB]. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/official-visit-to-china/id3052589/>, 2024-09-09/2024-12-16.
- [40] U. S. Department of Defense. DoD announces publication of 2024 Arctic strategy [EB]. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3846206/dod-announces-publication-of-2024-arctic-strategy/>, 2024-07-22/2024-12-16.
- [41] 赵万里. “冰上丝绸之路”合作意义、制约因素与路径选择[J]. 东北亚经济研究, 2022, 6(6): 5-14.
- [42] 中国一带一路网. 冰上丝绸之路[EB]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/80077.html>, 2019-02-20/2024-12-16.
- [43] UK Foreign, Commonwealth & Development Office. China's engagement in conflict and post-conflict settings: the quest for stability [EB]. <https://www.gov.uk/research-for-development-outputs/chinas-engagement-in-conflict-and-post-conflict-settings-the-quest-for-stability>, 2022-05-09/2024-12-16.
- [44] 赵宁宇, 张杨哈. 当前中国北极权益面临的风险及其化解路径——以北极地缘政治博弈为分析视角[J]. 社会主义研究, 2024, (3): 153-161.
- [45] UK Foreign, Commonwealth & Development Office. New UK sanctions mark 2 years since Russia's illegal invasion of Ukraine [EB]. <https://www.gov.uk/government/news/new-uk-sanctions-mark-two-years-since-russias-illegal-invasion-of-ukraine>, 2024-02-22/2024-12-16.
- [46] 中华人民共和国外交部. 中国同俄罗斯的关系[EB]. https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/sbgx_679114/, 2024-10-16/2024-12-16.
- [47] 中国一带一路网. 亚马尔液化天然气项目: “冰上丝绸之路”的重要支点[EB]. <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/186768.html>, 2021-09-10/2024-12-16.
- [48] 新华社. 中俄总理第二十九次定期会晤联合公报(全文)[EB]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202408/content_6969793.htm, 2024-08-22/2024-09-23.
- [49] 中央广播电视总台. 美媒称拜登政府正考虑对俄石油贸易实施新制裁[EB]. https://news.cnr.cn/sq/20241211/t20241211_527006314.shtml, 2024-12-11/2024-12-16.
- [50] Government of Canada. Trade with Russia and Belarus-Russian invasion of Ukraine [EB]. https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/crisis-crisis/ukraine-trade-commerce-rus-bel.aspx?lang=eng, 2023-07-10/2024-12-16.
- [51] Norway Government. Norway aligns itself with new sanctions against Russia [EB]. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-aligns-itself-with-new-sanctions-against-russia/id3047474/>, 2024-07-04/2024-12-16.
- [52] Finnish Government. Russian invasion of Ukraine [EB]. <https://valtioneuvosto.fi/en/ukraine>, 2023-07-01/2024-12-16.
- [53] International Law Commission. Summaries of the work of the International Law Commission; sea-level rise in relation to international law [EB]. https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml#a14, 2024-10-08/2024-12-18.
- [54] 陈奕彤. 海平面上升的国际法挑战与国家实践——以国际造法为视角[J]. 亚太安全与海洋研究, 2022, (2): 50-67, 5.
- [55] 中华人民共和国外交部. 中国同冰岛的关系[EB]. https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_678964/sbgx_678968/, 2024-04-10/2024-09-23.
- [56] 中华人民共和国外交部. 中华人民共和国和芬兰共和国关于建立和推进面向未来的新型合作伙伴关系的联合声明[EB]. <http://politics.people.com.cn/big5/n1/2017/0405/c1001-29190884.html>, 2017-04-05/2024-08-24.
- [57] 人民网. “雪龙二”号极地科考破冰船起航[EB]. <http://finance.people.com.cn/n1/2024/0707/c1004-40272586.html>, 2024-07-07/2024-09-13.
- [58] 中华人民共和国外交部. 第三轮中日韩北极事务高级别对话联合声明[EB]. https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_673019/201806/t20180608_386601.shtml, 2018-06-08/2024-07-13.
- [59] Xu Q. China's Arctic strategy: from "follow-up" to "creative involvement"? [A]. Midford P, Bailey J L. Navigating East Asian maritime conflicts: technological change, environmental challenges, global and regional responses[C]. London: Palgrave Macmillan, 2024: 115.
- [60] 肖洋. 竞争性抵制: 美国对“冰上丝绸之路”的拒阻思维与战略构建[J]. 太平洋学报, 2019, 27(7): 66-75.

- [61] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见[EB]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/29/content_5682210.htm, 2022-03-16/2024-08-24.
- [62] 邓贝西, 张侠. 试析北极安全态势发展与安全机制构建[J]. 太平洋学报, 2016, 24(12): 42-50.
- [63] 俄罗斯卫星通讯社. 俄罗斯和中国在北极安全领域开展合作[EB]. <https://sputniknews.cn/20241003/1061895309.html>, 2024-10-03/2024-10-23.
- [64] 邓贝西. “全球公域”视角下的极地安全问题与中国的应对[J]. 江南社会学院学报, 2018, 20(3): 31-38.
- [65] 钱江, 王居蔚, 冷俊鹏, 等. 现场视频! 中国海警舰艇首次进入北冰洋海域[EB]. <http://www.news.cn/milpro/20241003/4d5d2168638f498a9f313ad403893836/c.html>, 2024-10-03/2024-10-23.

The Evolution and Consideration of Interests in British Arctic Policy and Its Implications for China

Chen Yitong¹ Zhang Mingdan¹ Wu Jingchao²

(1. Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;

2. China Institute for Marine Affairs, Ministry of Natural Resources, Beijing 100860, China)

Abstract: The United Kingdom has a long history of engagement with the Arctic affairs, and the evolution of its Arctic policy and participation in Arctic affairs reflect a clear nature of being interest-oriented. Defense security, domestic and international situations, and sustainability of interest pursuit are the important considerations in the UK's pursuit of Arctic interests. Comparative analysis of the latest Arctic policies of China and the UK shows that both countries advocate respect, cooperation and sustainability in participation in the Arctic affairs, but there are differences in their attitudes towards the Arctic and the guiding ideology of engagement with the Arctic. The UK's interest-oriented new Arctic policy may reduce China's diplomatic space in Arctic affairs, making it more difficult to implement the "Ice Silk Road" initiative. China should actively participate in the international law-making process, pay attention to Arctic scientific diplomacy, adopt a three-pronged approach in economy, politics and environment to carry out the "Ice Silk Road" initiative and give attention to China's security interests in the Arctic, update and improve China's Arctic policy in due course to cope with the challenges that may be brought about by the UK's new Arctic policy, and better safeguard and pursue China's interests in the Arctic region, contributing to the development of the Arctic with Chinese wisdom and Chinese strength under the guidance of "a shared future for humanity".

Key words: the UK; the Arctic; Arctic policy; Arctic governance

责任编辑:王明舜