

# 国际法框架下的中国北极政策研究

王钰凤

大连海洋大学, 海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2024年3月14日; 录用日期: 2024年3月26日; 发布日期: 2024年4月29日

## 摘要

近年来, 北极作为有限资源已逐渐成为各个国家争夺的对象, 且全球气温不断升高导致的冰川融化, 北极航道的利用开发和北极资源、地理位置的重要性正不断凸显。中国2018年发布了《中国的北极政策》白皮书, 这是中国第一部官方层面的关于参与北极事务的政策指导文件。本文论证了《中国的北极政策》白皮书的历史背景、现实依据、中国参与北极事务的国际法依据、以及在国际法框架下参与北极历史进程。国际法在中国北极政策中扮演着至关重要的角色。它不仅为中国在北极地区的活动提供了法律框架和准则, 还确保了这些活动与国际社会的普遍原则和规定相一致。国际法为中国北极政策提供了合法性基础, 确保中国在北极的科研、资源开发、环境保护等活动均符合国际社会的期望和要求, 证明中国参与北极治理的合法性, 论证中国参与北极事务具有充分的法律依据。

## 关键词

北极政策, 国际法, 北极事务

# China's Arctic Policy Research under the Framework of International Law

Yufeng Wang

College of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: Mar. 14<sup>th</sup>, 2024; accepted: Mar. 26<sup>th</sup>, 2024; published: Apr. 29<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

In recent years, the Arctic, as a limited resource, has gradually become the object of competition for various countries. Moreover, with the melting of glaciers caused by the rising global temperature, the utilization and development of the Arctic shipping route and the importance of Arctic resources and geographical location are becoming increasingly prominent. In 2018, China released a white paper entitled "China's Arctic Policy", which is China's first official policy guidance docu-

ment on participation in Arctic affairs. This paper demonstrates the historical background, practical basis of the white paper on China's Arctic Policy, the international law basis for China's participation in Arctic affairs, and its participation in the historical process of the Arctic under the framework of international law. International law plays a crucial role in China's Arctic policy. It not only provides a legal framework and guidelines for China's activities in the Arctic region, but also ensures that these activities are consistent with the universal principles and provisions of the international community. International law provides a legal basis for China's Arctic policy, ensures that China's scientific research, resource development and environmental protection activities in the Arctic meet the expectations and requirements of the international community, proves the legitimacy of China's participation in Arctic governance, and demonstrates the sufficient legal basis for China's participation in Arctic affairs.

## Keywords

Arctic Policy, International Law, Polaris Affairs

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着世界经济的逐渐发展，北极作为特殊的全球公域，正逐步打开冰封的大门。近年全球气候升高导致北极冰川融化加剧，北极航道夏季无冰期延长，以及北极丰富的矿产资源和北极通航条件的不断改善，北极地区在国际社会中的重要性日益增加。北极地区因其重要的地理位置和战略价值在国际社会受到广泛关注，各国参与北极事务数量不断增多，参与领域也在不断拓宽[1]。中国 2018 年发布了《中国的北极政策》白皮书，中国的北极政策目标为认识北极、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[2]。中国作为非北极国家，在北极并没有主权，但白皮书中提到中国依据国际法、国际条约及相关规则和区域间政府组织亦可以参与北极事务，对此白皮书中并没有对具体的国际法依据进行详细阐述。而白皮书作为中国官方的北极政策指导，影响着国际间对于中国的北极政策认识，故有必要对于中国依据的国际法进行详细阐述，推进中国北极事务的参与进程，应对和保障中国在参与北极治理中的合法权益。

## 2. 中国的北极政策

中国在 2018 年 1 月 26 日发布了《中国的北极政策》白皮书，以下简称《白皮书》，中国发布官方层面北极政策的原因是多方面的，既受到国内经济发展需求的影响，也与国际政治、经济环境因素密切相关。

### 2.1. 《白皮书》发布背景

中国与北极有着密切的联系，但在几乎所有的北极国家及近北极国家(near-Arctic States)都出台了各自的北极政策的情况下，中国却迟迟没有发布官方北极政策。这不仅引起国际各国对中国参与北极事务目的的猜疑，中国也缺乏其自身参与北极事务的明确指引。

#### 2.1.1. 北极与中国的地理位置关系

在地理位置上，作为“近北极国家”，中国是全球非北极国家中陆上最接近北极圈的国家之一。北

极并非指代某一片特定区域,《白皮书》将北极的地理位置、面积和范围表述为:“地理上的北极通常指北极圈(约北纬 66 度 34 分)以北的陆海兼备的区域,总面积约 2100 万平方公里。[2]”北极的生态环境和自然状况的变化对中国的生态环境及气候系统有着直接的影响,进而关系到中国的经济利益。中国是北极的利益攸关方,这在地理位置上彰显了中国参与北极事务的正当权利。

### 2.1.2. 北极与中国经济发展的关系

中国北极政策的形成背景与中国国内经济发展的需求息息相关。北极地区拥有丰富的石油、天然气等能源资源,以及渔业、矿产等战略资源,而中国经济的快速增长,对能源和资源的需求也日益增加,北极能源资源的开发利用对缓解中国能源进口有重要意义。此外,中国作为海运大国,北极航道的开发可以通过缩短航程、减少运输成本,获得经济利益。因此,中国需要积极参与北极事务,推动与北极国家的合作,以获取更多的资源和市场机会。

#### (1) 北极丰富的能源资源将缓解中国能源进口的压力

北极蕴藏着丰富的资源,且随着全球变暖导致冰盖之下的能源和资源正变得适宜开采,北方航道的适航天数正逐年增加,以及科学技术的不断进步降低了人们开采北极资源的难度,北极自然资源的开发将变得越发现实可行。

北极地区能源储备对于中国能源供应的重要性至关重要,这关系到中国的能源安全,也是中国的国家利益所在。根据中国的发展战略,将在 2050 年实现现代化,经济基础决定上层建筑,中国想实现这一目标必须实现经济增长,这导致中国对能源的需求大幅攀升,中国国内的能源储备远不能满足其现有国内市场需求,因此,若中国从北极地区获得油气资源供应,将会促进中国能源供应的多样化,减轻能源供应单一条件下石油供应国对中国经济的控制,从而增进中国经济发展的稳定性,北极能源的开发对中国具有重要的战略意义[3]。

#### (2) 北极重要的航运资源影响中国的进出口贸易

北极地区的航运价值随着气候的变暖而日益凸显。北极航道分为东北航道(North east Passage)和西北航道(North west Passage)两段,此划分是以大西洋为坐标原点,东北航道是由巴伦支海出发,经过欧亚大陆北方,穿过白令海峡到达太平洋;而由戴维斯海峡出发,经过加拿大北极群岛和美国阿拉斯加北方,穿过白令海峡蜿蜒五千多公里连接大西洋和太平洋的则是西北航道,西北航道又称为“黄金”水道,其已被视为新的“大西洋—太平洋轴心航线”(Alex Lines of Atlantic-Pacific)。北极东北航道正式开通后,中国沿海诸港到北美东岸的航程,比巴拿马运河传统航线缩短 2000 海里到 3500 海里;上海以北港口到欧洲西部、北海、波罗的海等港口,将比传统航线航程短 25%到 55%,每年可节省 533 亿到 1274 亿美元的国际贸易海运成本[4]。此外,全球变暖正在带来新的形势,联合国政府间气候变化专门委员会的专家预测,北极的无冰时代将比此前预测的本世纪末再提前整整半个世纪,大约 2050 年前到来。根据极地地质专家赵越等学者的研究,随着全球变暖,北极航道可通航的窗口期将不断延长,将从目前的 2~3 个月增至 2030 年的 6 个月以上,预计于 2040 年可实现全年通航。

## 2.2. 《白皮书》主要内容

《白皮书》全文共分为四部分,重点在第三、四部分。

第一部分对北极进行了概括描述,北极丰富的资源和独特的航道位置影响着世界的贸易格局,而各国在北极的活动对北极脆弱的生态环境造成影响,北极生态环境的保护需要世界各国的共同参与。非北极国家虽在北极没有主权,但可根据相关国际法规、条约及国际惯例参与北极事务。

第二部分讲述了中国与北极的关系,概括讲述了中国参与北极事务的合法合理性。中国与北极的地理位置表明中国是近北极国家,北极的生态气候对中国有着直接的影响。中国根据相关国际条约参与北

极事务的历史悠久,从1925年至今,中国在参与北极事务的进程中积极履行自己开发北极、治理北极、实现北极可持续发展的义务。

第三部分讲述了中国北极政策的目标和基本原则。这是中国参与北极事务的官方政策方针。中国的北极政策目标是在对北极充分的了解之后,在保护北极生态环境的情况下利用北极实现北极经济的可持续发展,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[5]。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[2]。中国在北极的政策目标是推动人类命运共同体建设,实现北极可持续发展。

第四部分讲述了中国参与北极事务的主要政策主张。主要体现在五个方面:

(1) 深化中国对北极的探索和认知,北极的探索和认知主要是指北极科研。这一点是中国北极活动的优先方向和重点领域。中国将加大力度推进中国在北极的科研进度,鼓励国际间的北极科研交流与协作;并推进科研技术装备的创新,以降低北极科考的技术难度。

(2) 中国致力于北极的生态环境保护和气候变化的应对。在环境保护中,海洋环境的保护是北极环境保护的重点领域,中国与将与国际各国一起加强各类海洋环境污染源的管控,切实保护北极海洋环境。

(3) 促进北极经济的可持续发展。中国以冰上丝绸之路与各国共同参与对北极航道的开发利用。中国在尊重各北极国家根据国际法对其国家管辖范围的情况下,并依据国际法对油气和矿产等北极非生物资源、北极生物资源的养护利用和参与旅游资源开发。

(4) 积极参与北极治理和国际合作。在国际层面、区域层面及多边和双边层面,中国积极参与国际交往并推进国际环境保护、气候治理等领域的规则制定与实施[6]。

(5) 促进北极地区的和平与稳定。各国参与北极事务的基础则是北极拥有和平稳定的区域环境,中国致力于促进北极和平,通过和平方式解决北极争端并积极应对北极航行安全、海上犯罪等挑战。

### 3. 《白皮书》的国际法依据

国际法在中国北极政策中扮演着至关重要的角色。它不仅为中国在北极地区的活动提供了法律框架和准则,还确保了这些活动与国际社会的普遍原则和规定相一致。国际法为中国北极政策提供了合法性基础,确保中国在北极的科研、资源开发、环境保护等活动均符合国际社会的期望和要求。

#### 3.1. 国际法规、条约

北极事务目前没有统一适用的单一国际条约,它由《联合国宪章》(Charter of the United Nations)《联合国海洋法公约》(United Nations Convention on the Law of the Sea,简称UNCLOS)《斯匹次卑尔根群岛条约》((The Spitsbergen treaty)又被称为《斯瓦尔巴群岛条约》(The Svalbard treaty))、《国际极地水域运作船舶规则》(Rules for operating vessels in international polar waters,以下简称《极地水域船舶规则》)等国际条约和一般国际法予以规范。其中UNCLOS、《斯匹次卑尔根群岛条约》是中国参与北极事务依据的主要条约、《极地水域船舶规则》是中国北极航行依据的主要法规,而联合国安理会(United Nations Security Council)和北极理事会(Arctic Council)的身份提供给了中国一个参与北极事务的国际平台。

##### 3.1.1. UNCLOS

UNCLOS对船只在公海、用于国际航行的海峡、专属经济区和他国领海等的航行都有规定,这些规定适用于北极地区。1996年7月,UNCLOS对中国生效。此外,UNCLOS中有关于海洋环境保护方面的规定也适用于北极地区。

UNCLOS是指联合国(United Nations,简称UN)曾召开的三次海洋法会议,以及1982年12月10日

在第三次会议中所决议的海洋法公约。1982年12月10日，第三次联合国海洋法会议在牙买加的蒙特哥湾召开，会议上重新审议了以上4个公约并以此为基础制定成UNCLOS。对中国而言，在第三次联合国海洋法会议里，中国以12海里领海、200海里专属经济区的条件签署合约，这不仅确保了自身权益的合理性，亦是中国合理合法的参与北极事务的重要契机。

UNCLOS 第十七条至第十九条规定了无害通过权及通过的含义<sup>1</sup>，在UNCLOS的限制下，所有国家，不论为沿海国或内陆国，其船舶均享有无害通过领海的权利。UNCLOS赋予了中国的船舶享有“无害通过权”，无害通过权作为中国船舶在沿海国领海航行通过的权利，中国船舶在不损害沿海国的正常秩序的条件下，可在未征得沿海国同意的情况下，连续不间断地通过其领海的航行权利。

在北极海域的专属经济区和公海，中国在遵守UNCLOS和有关国际法规则的前提下，船舶享有航行自由权；在用于国际航行的海峡，中国的船舶享有过境通行权。中国尊重北极国家依法对其国家管辖范围内海域行使立法权、执法权和司法权，根据UNCLOS等国际条约和一般国际法管理北极航道，保障各国依法享有的航行自由以及利用北极航道的权利[2]。

### 3.1.2. 《斯匹次卑尔根群岛条约》

《斯匹次卑尔根群岛条约》构成了一个保证对斯瓦尔巴群岛及其水域的开发与和平利用的北极区域局部合作机制[2]，其适用范围为东经10°至35°之间及北纬74°至81°之间的所有岛屿。1920年2月9日巴黎和会召开之时，挪威、英国、美国等18个国家在巴黎签订了《斯匹次卑尔根群岛行政状态条约》，即《斯匹次卑尔根群岛条约》，该条约于同年8月14日生效。1925年7月1日，中国等33个国家也缔约了该条约，成为《斯匹次卑尔根群岛条约》的协约国。该条约使斯匹次卑尔根群岛成为北极地区第一且唯一的一个非军事区。《斯匹次卑尔根群岛条约》的规定在条约区内建立了一种公平制度，保证了各国对该地区的开发与和平利用。

《斯匹次卑尔根群岛条约》第一条规定缔约国保证根据本条约的规定承认挪威具有充分和完全的主权，该地区“永远不得为战争的目的所利用”，该条约第二条及第三条<sup>2</sup>规定了缔约国国民均享有平等

<sup>1</sup>《UNCLOS》第十七条无害通过权在本公约的限制下，所有国家，不论为沿海国或内陆国，其船舶均享有无害通过领海的权利。

第十八条 通过的意义

1. 通过是指为了下列目的，通过领海的航行：(a) 穿过领海但不进入内水或停靠在领海以外的泊船处或港口设施；或(b) 驶往或驶出内水或停靠在泊船处或港口设施。

2. 通过应继续不停和迅速进行。通过包括停泊和下锚在内，但以通常航行所附带发生的或由于不可抗力或遇难所必要的或为救助遇险或遭难的人员、船舶或飞机的目的为限。

第十九条 无害通过的意义

1. 通过只要不损害沿海国的和平、良好秩序或安全，就是无害的。这种通过的进行应符合本公约和其他国际法规则。

2. 如果外国船舶在领海内进行下列任何一种活动，其通过即应视为损害沿海国的和平、良好秩序或安全：

(a) 对沿海国的主权、领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力，或以任何其他违反《联合国宪章》所体现的国际法原则的方式进行武力威胁或使用武力；(b) 以任何种类的武器进行任何操演或演习；(c) 任何目的在于搜集情报使沿海国的防务或安全受损害的行为；(d) 任何目的在于影响沿海国防务或安全的宣传行为；(e) 在船上起落或接载任何飞机；(f) 在船上发射、降落或接载任何军事装置；(g) 违反沿海国海关、财政、移民或卫生的法律和规章，上下任何商品、货币或人员；(h) 违反本公约规定的任何故意和严重的污染行为；(i) 任何捕鱼活动；(j) 进行研究或测量活动；(k) 任何目的在于干扰沿海国任何通讯系统或任何其他设施或设备的行为；(l) 与通过没有直接关系的任何其他活动。

<sup>2</sup>《斯匹次卑尔根群岛条约》第一条：缔约国保证根据本条约的规定承认挪威对斯匹次卑尔根群岛和熊岛拥有充分和完全的主权，其中包括位于东经10度至35度之间、北纬74度至81度之间的所有岛屿，特别是西斯匹次卑尔根群岛、东北地岛、巴伦支岛、埃季岛、希望岛和查理王岛以及所有附属的大小岛屿和暗礁。

第二条：缔约国的船舶和国民应平等地享有在第一条所指的地域及其领水内捕鱼和狩猎的权利。挪威应自由地维护、采取或颁布适当措施，以便确保保护并于必要时重新恢复该地域及其领水内的动植物；并应明确此种措施均应平等地适用于各缔约国的国民，不应直接或间接地使任何一国的国民享有任何豁免、特权和优惠。

第三条：缔约国国民，不论出于什么原因或目的，均应享有平等自由进出第一条所指地域的水域、峡湾和港口的权利；在遵守当地法律和规章的情况下，他们可毫无阻碍、完全平等地在此类水域、峡湾和港口从事一切海洋、工业、矿业和商业活动。

缔约国国民应在相同平等的条件下允许在陆上和领水内开展和从事一切海洋、工业、矿业或商业活动，但不得以任何理由或出于任何计划而建立垄断。

自由进出第一条所指地域的水域、峡湾和港口的权利；在遵守挪威法律和规章的情况下，可平等地从事一切正当的海洋、工业、矿业和商业活动，包括狩猎、捕鱼、采矿等。这是中国进入北极区域参与北极科研、治理及资源开发相当重要的法律依据。

### 3.1.3. 《极地水域船舶规则》

为应对日益增长的商业运输给北极环境带来的风险，国际海事组织(International Maritime Organization, 简称 IMO)于 2014 年 11 月 21 日通过了《极地水域船舶规则》，将其作为极地航行的强制性准则，这亦是国际间对于北极区域管理中为数不多的硬法。

#### (1) 《极地水域船舶规则》的发展及结构

《极地水域船舶规则》的体系构成是以《国际防止船舶造成污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 简称 MARPOL) (1973)、《国际海上人命安全公约》(International Convention for Safety of Life at Sea, 简称 SOLAS) (1974)和《海员培训、发证和值班标准国际公约》(International Convention on Standards of Training, Certification, and Watchkeeping for Seafarers, 简称 STCW) (1978)<sup>3</sup>三大公约修正案为基础，因此《极地水域船舶规则》对缔约国具有强制约束力，并沿袭了其技术性、前瞻性等属性。《极地水域船舶规则》在发展过程中体现出在适用范围增加(将南极地区和北极地区都纳入此国际法规则范围内)、法律效力具有强制性、涵盖内容扩大的变化特点。

《极地水域船舶规则》在结构上分为两部分，Part I 和 Part II。Part I 又分为 I-A 和 I-B，其中 I-A 是关于安全措施的强制性规定，包含船舶结构、船舶的分舱和稳定性、消防安全、救生设备、航行安全等详细规定；而 I-B 则是关于引言和 I-A 部分规定的补充指南，此部分不具有强制性。Part II 也分为 II-A 和 II-B 两部分，其中 II-A 包含对污染防治的强制性规定，包含航行中的油类污染、海运有包装有害物质污染及船舶垃圾污染等有毒有害物质的防止措施；II-B 则是关于引言和 II-A 部分规定的补充指南，包含关于污染防治的建议，这部分不具有强制性。

#### (2) 意义

《极地水域船舶规则》专门针对极地航行制定，为各国在极地航行中的船舶规定了一个强制性的框架，旨在维护极地航行中船舶的安全[7]，保护极地生态环境。在全球气温平均升高，极地海冰融化加速的情况下，北极航道无冰期延长，进入北极区域用于科考、商业活动的船舶只多不少。而北极地区生态环境脆弱，一旦遭受污染将难以清理和恢复，加之北极地区的矿产、生物等资源丰富，其脆弱的自然环境表明必须要有强制性的国际法律对其进行保护。在极地地区的安全航行和极地防污的要求对于船舶和船上设备的设计、建造、极地通信、极地导航以及船员的极地航行能力和救援能力等都是严峻的考验。

《极地水域船舶规则》中，强制性的规定及建议性的非强制条款并用，保护各国船舶在极地航行安全的同时尽力降低船舶航行时对极地环境的影响，体现了极地航行安全与环境保护两者和谐并存的立法宗旨。此外，《极地水域船舶规则》作为 IMO 文书的补充，填补目前 IMO 条约中极地航行制度方面的空白，对规范极地水域的海事管理秩序产生深远影响。

《极地水域船舶规则》的通过给予了中国参与北极航道研究的法律依据。中国作为航运大国，十分重视北极航道的航行安全，积极开展北极航道研究，不断加强航运水文调查，提高北极航行、安全和后勤保障能力。切实遵守《极地水域船舶规则》，支持国际海事组织在北极航运规则制定方面发挥积极作用，主张在北极航道基础设施建设和运营方面加强国际合作[8]。

<sup>3</sup>MARPOL 是为保护海洋环境，由 IMO 组织制定的有关防止和限制船舶排放油类和其他有害物质污染海洋方面的安全规定的国际公约；SOLAS 是各缔约国政府共同制订的统一原则和有关规则，旨在增进海上人命安全；STCW 中制订海员培训、发证和值班的国际标准，旨在确保海员们具备必要的技能和知识，为他们的安全和职业发展提供保障。

## 3.2. 国际间区域组织

### 3.2.1. 《联合国宪章》与安全理事会

《联合国宪章》是联合国的基本大法，其宗旨是“维护国际和平及安全、促成国际合作、发展国际间以尊重各国人民平等权利自决原则为基础的友好关系等”。中国是联合国创始会员国之一，《联合国宪章》于1945年6月26日在旧金山会议上签署，并于1945年10月24日正式生效。

《联合国宪章》规定设立了六个联合国主要机关：联合国大会(General Assembly of the United Nations)、联合国安全理事会、联合国经济及社会理事会(Economic and Social Council)、联合国托管理事会(United Nations Trusteeship Council)、联合国国际法院(International Court of Justice)、及联合国秘书处(The Secretariat of the United Nations)。

联合国安全理事会是唯一有权采取军事行动的联合国机构。根据《联合国宪章》的第二十四条规定，联合国安全理事会负有维护国际和平与安全的首要责任。联合国安全理事会下设15个理事国，每个理事国都有义务履行安理会的决定，其中中国是五个常任理事国之一。2023年11月1日，中国担任联合国安理会11月轮值主席。根据工作计划，在中国的倡议下，安理会当月围绕“共同发展促进持久和平”主题举行公开辩论会，在会中，多国代表感谢中方组织此次会议，并对中方在可持续发展等领域的引领作用表示认同。中国展现了其在可持续发展及其对和平与安全影响方面的引领作用，彰显了大国风范。

### 3.2.2. 北极理事会的正式观察员国身份

北极理事会是由八个领土处于北极圈的国家组成的区域性政府间国际组织，宗旨是保护北极地区的环境，促进其经济、社会、福利的可持续发展。北极理事会实际上是北极地区最重要、最具权威的关于北极事务的对话与合作平台[2]。

北极理事会于1996年9月16日在加拿大渥太华成立，《北极环境保护宣言》(Arctic Environment Protection Strategy, 简称 AEPS)是北极理事会行使职权的主要依据。1991年6月14日，北极八国在芬兰签署了 AEPS, AEPS 促成了保护北极环境的系列行动，北极地区环境问题的解决需要广泛的合作。AEPS 赋予了北极国家及域外国家以多种方式参与北极事务的合法机会。

2013年5月15日，中国与韩国、日本、新加坡、印度和意大利一起成为北极理事会的正式观察员国，中国在北极事务上进入正式的制度性参与阶段[9]。北极地区并非只属于几个国家，而是与全人类息息相关。关于北极一系列问题的解决，单靠所谓“北极国家”“近北极国家”是远远不够的，还需要更大范围的国际社会的共同努力，需要全世界各国共享、共建、共治。因此，北极理事会为北极问题的解决提供了一个广阔的平台。中国作为观察员国，享有参与理事会的权利，拥有在北极事务会议上的发言权和提出进行北极科考、北极环境保护等项目的权利。例如，在2017年5月11日，北极理事会在美国费尔班克斯市召开第十届部长级理事会，正式出台具有强制约束力的《加强北极国际科学合作协定》，目标是打破科学研究和探索的障碍，积极促进北极科学合作。这是北极理事会继2011年《北极海空搜救合作协定》、2013年《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》之后出台的第三份硬性法规。

根据这个协定，北极理事会的成员国须对其他成员国开放本国的北极领土以供科研所需，覆盖范围是除了俄罗斯东北部出于国防安全需求予以保留的少数地区以外的全部成员国领土、领海、领空，面积高达上千万平方公里。北极理事会正式观察员国的身份对中国深入参与北极事务提供了实际的区域性政府间国际组织保障。

## 4. 中国在国际法框架下参与的北极相关的国际法律构建与完善

中国作为联合国安理会常任理事国和北极理事会正式观察员国的身份，一贯奉行负责任大国的对外

政策, 积极参与了几乎全部涉及北极地区管理的国际条约、国际规则的制定, 并尽可能在能够参加的条件下积极参与最重要的涉及北极的国际会议以及学术研讨。

#### 4.1. 中国在环境气候保护方面参与的国际条约构建

中国对北极事务的参与离不开北极环境与气候保护, 北极气候变化问题是北极地区与中国相关性最高的问题。二氧化碳的排放与北极气候有着紧密的联系, 二氧化碳是导致全球变暖的主要原因之一, 其浓度过高会导致地球的平均温度上升。而北极作为地球上最冷的地区之一, 比其他地区有着更高的温度敏感度, 温度上升将导致北极冰川融化加剧, 这对北极生态系统构成了严重威胁。

中国积极参与国际合作、参与北极和国际气候保护事务。自上世纪八十年代开始, 中国签署了《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, 简称 UNFCCC)、《京都议定书》(Kyoto Protocol)、《巴黎协定》(The Paris Agreement)、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》(Convention of Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitats)、《保护臭氧层维也纳公约》(Vienna Convention for the protection of the ozone layer)、《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)等一系列国际环境资源保护的条约。中国持续推行节能减排, 最大限度保护地球生物资源, 坚定地表现出了保护臭氧层、保护北极环境、保护地球气候环境的态度。

##### 4.1.1. UNFCCC

UNFCCC 是联合国大会在 1992 年 5 月 9 日通过并于 1994 年 3 月 21 日生效的具有法律约束力的公约, 也是国际社会在应对全球气候变化问题上进行国际合作的一个基本框架。UNFCCC 的目标是将大气温室气体浓度维持在一个稳定的水平, 以确保在该水平上, 人类的活动对气候系统的危险干扰不会发生。

中国在 1992 年 11 月 7 日申请加入 UNFCCC, UNFCCC 自 1994 年 3 月 21 日起对中国生效。2014 年 12 月 9 日, 中国在秘鲁出席 UNFCCC 第 20 轮缔约方会议时表示: 在 2016~2020 年, 中国将把每年的二氧化碳排放量控制在 100 亿吨以下。中国生态环境部应对气候变化司司长李高在 2020 年 10 月 28 日在北京举行的新闻发布会上表示, 截至 2019 年底, 中国碳强度较 2005 年降低约 48.1%, 非化石能源占一次能源消费比重达 15.3%, 中国提前完成 2020 年控制温室气体排放目标<sup>[10]</sup>, 扭转了二氧化碳排放快速增长的局面。之后, 同年 11 月 11 日, 中国向 UNFCCC 秘书处正式提交《中国落实国家自主贡献目标进展报告(2022)》, 次年 4 月 20 日, 在第 14 个联合国中文日当天, UNFCCC 中文版网站上线, 为全球中文用户提供更好的气候变化信息获取渠道及气候行动参与平台。UNFCCC 中文版网站是中国积极参与北极事务、参与全球气候治理的合作成果和重要体现。

##### 4.1.2. 《京都议定书》与《巴黎协定》

《京都议定书》以国际性法规的形式限制温室气体排放, 旨在限制发达国家温室气体排放量以抑制全球变暖, 其目标是在 2008 年至 2012 年间的第一个承诺期, 将主要工业发达国家的二氧化碳等 6 种温室气体排放量在 1990 年的基础上平均减少 5.2%。《京都议定书》于 1997 年 12 月 11 日在日本京都召开的 UNFCCC 第三次缔约方大会上通过, 并于 2005 年 2 月生效。中国于 1998 年 5 月签署《京都议定书》并于 2002 年 8 月对此核准。

《巴黎协定》是已经到期的《京都议定书》的后续, 是对 2020 年后全球应对气候变化的行动作出的统一安排。《巴黎协定》的目标是将全球平均气温较前工业化时期上升幅度控制在 2℃ 以内, 并努力将温度上升幅度限制在 1.5 摄氏度以内<sup>[11]</sup>。



《巴黎协定》是继 1992 年 UNFCCC、1997 年《京都议定书》之后，人类历史上应对气候变化的第三个里程碑式的国际法律文本，形成 2020 年后的全球气候治理格局。

#### 4.1.3. 其他环境保护类的国际法律条约

北极治理及全球气候保护离不开湿地保护和臭氧层的保护。湿地被称为地球之肾，对北极环境有着重大影响。湿地的保护将延缓北极永冻土的融化，缓解温室气体的释放等。臭氧层的破坏将对人类健康和环境造成较大的负面影响，此外，近年来，除南极臭氧层空洞外，在北极上空也发现了臭氧层空洞，这将对北极脆弱的生态环境造成不良影响。因此，中国加入了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》《保护臭氧层维也纳公约》《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》等一系列国际环境资源保护的条约。

《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》是 1971 年 2 月 2 日在伊朗签署的旨在保护和合理利用全球湿地的公约(简称《湿地公约》)。中国于 1992 年加入《湿地公约》。《湿地公约》主张以湿地保护和“明智利用”为原则，在不损坏湿地生态系统的范围之内可持续利用湿地；其宗旨是通过各成员国之间的合作加强对世界湿地资源的保护及合理利用，以实现生态系统的持续发展。

《保护臭氧层维也纳公约》于 1985 年 3 月在维也纳签署，是为了保护臭氧层的国际约定，中国于 1989 年。《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》是 1987 年 9 月签署的环境保护公约。这是 UN 为了避免工业产品中的氟氯碳化物对地球臭氧层继续造成恶化及损害，承续了《保护臭氧层维也纳公约》的大原则，1991 年 6 月中国加入此条约。

## 4.2. 中国在自然资源保护方面参与的国际条约构建

作为世界自然资源宝库的北极，北极有种丰富的动植物资源及渔业资源。在北极自然资源的保护方面，中国表现了其参与北极、保护北极的负责任的大国态度。

自上世纪八十年代开始，中国签署了《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity, 简称 CBD)、《北太平洋公海渔业资源保护和管理条约》《中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约》《全球非法捕捞渔船名单制度》《国际捕鲸管制公约》(International Convention for the regulation of whaling)、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》(The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 简称 CITES)等条约，将北极的资源保护从理论付诸实践。

### 4.2.1. CBD

CBD 是一项保护地球生物资源、具有法律约束力的国际性公约，在 1993 年的 12 月 29 日正式生效。CBD 的宗旨是保护濒临灭绝的动植物，最大限度的保护地球上种类繁多的生物资源。中国于 1992 年 6 月 11 日签署 CBD。

2021 年 10 月，联合国 CBD 第 15 次缔约方大会(简称 COP15)第一阶段会议由中国承办，在中国云南省昆明市召开。大会的主题为“生态文明：共建地球生命共同体”。当月 13 日，COP15 第一阶段会议通过《昆明宣言》[12]。《昆明宣言》由中国提出，是 COP15 的主要成果。《昆明宣言》承诺确保制定、通过和实施一个有效的“2020 年后全球生物多样性框架”，包括提供与 CBD 一致的必要的实施手段，以及适当的监测、报告和审查机制，以扭转当前生物多样性丧失趋势并确保最迟在 2030 年使生物多样性走上恢复之路，进而全面实现“人与自然和谐共生”的 2050 年愿景。

《昆明宣言》体现了中国对 CBD 理解和发展，体现了中国参与北极资源保护、人与自然和谐共生的理念、主张和行动，对引领全球生物多样性保护具有重要的借鉴意义。

#### 4.2.2. 其他关于资源保护的公约

《国际捕鲸管制公约》是为防止人类对鲸鱼的过度捕猎，为保护鲸鱼而建立的适用于国际间的鲸鱼捕鲸管制制度。《国际捕鲸管制公约》于 1948 年 11 月 10 日生效，中国从 1980 年 9 月 24 日起成为该公约当事国。

CITES 于 1975 年 7 月 1 日起生效。CITES 的宗旨是通过对濒危野生动植物种及其制品的国际贸易实施控制和管理，确保野生动植物种国际贸易不会危及到物种本身的延续，促进各国保护和合理利用濒危野生动植物资源。中国在 1980 年 12 月 25 日加入了 CITES。

此外，中国还是《北太平洋公海渔业资源保护和管理条约》《中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约》《全球非法捕捞渔船名单制度》等国际条约的缔约国。

中国主动履行国际义务，根据公约严厉打击非法捕捞作业行为，保护海洋渔业资源，保护生物多样性，积极参与北极事务，展现其负责任大国形象。

#### 4.3. 中国在北极和平与稳定方面参与的国际条约构建

北极的和平与稳定是开展北极活动的重要保障，符合包括中国在内的世界各国的根本利益。中国主张和平利用北极，致力于维护和促进北极的和平与稳定，保护北极地区人员和财产安全，保障海上贸易、海上作业和运输安全[2]。对此，中国签署了《不扩散核武器条约》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 简称 NPT)，NPT 的宗旨是防止核扩散，推动核裁军和促进和平利用核能的国际合作。该条约于 1970 年 3 月 5 日生效，中国于 1992 年 3 月 11 日正式加入。此外，中国还在 1996 年 10 月签署了《全面禁止核试验条约》(Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty)。《全面禁止核试验条约》是禁止所有缔约国在任何地方进行任何核爆炸，以求有效促进全面防止核武器扩散、促进核裁军进程、增进国际和平与安全的国际条约。

中国主张通过和平方式解决涉北极领土和海洋权益争议，支持有关各方维护北极安全稳定的努力[2]。

### 5. 中国在国际法框架下参与北极事务的历史进程

从 1949 年新中国建立至今，中国的北极事务参与进程经历了多番变迁，且起步较晚。新中国初期，中国的政治、经济、文化等各方面均处于百废待兴的阶段，人民生活水平较低，发展经济解决人民温饱问题是中国国内建设的重点，因此中国政府并没有过多的精力投入到北极问题。1951 年，武汉测绘学院 36 岁的高时浏跟随加拿大科学考察队到达北极从事地磁测量工作，成为第一个进入北极地区的中国科技工作者[13]。1964 年，国家海洋局成立后，中国开始有计划地组建极地科考队，1973 年中国重新恢复了国际海事组织正式成员国地位，1977 年中国国家海洋局恢复后，中国对北极事务的参与以民间探险为主。1978 年中国实行改革开放后，综合国力不断增强，这为其参与北极治理奠定了强大的经济基础[14]。

在 1991 年到 1997 年间，中国以联合实地考察的方式派出科研人员参与多国极地考察，包括美国、加拿大、芬兰、挪威等国，随后在 1999 年，中国“雪龙”号破冰船踏上了北极科考之路，历时 71 天，首次穿越北极圈，最北到达北纬 74°58'，为中国的北极探索及后续研究取得了大量实地一手资料，也实现了中国首次独立完成北极科学考察的壮举。2003 年夏季，中国进行了第二次北冰洋科学考察，这一次北极科考队的任务是对北极地区异变现象进行综合观测，了解北极变化对中国气候环境的影响。

随着技术装备、科研能力的提高，在两次北极科考的基础上，2004 年中国依据《斯匹次卑尔根群岛条约》所赋予的缔约国权益，在位于北纬 78°55'、东经 11°56' 的斯匹次卑尔根群岛建成了第一座北极科学考察站——黄河站，这也意味着中国北极科考进入了定点长期观测研究的新纪元，此后中国以黄河站为平台开始开展常年性科学考察活动。

从 2008 年第三次北冰洋科学考察开始, 北极科考成为了一项机制化活动, 每两年进行一次。2012 年, 中国进行了第五次北极科学考察。与以往不同的是, 这一次中国考察团是应冰岛政府邀请, 搭乘“雪龙号”首次穿越东北航道, 开辟了中国北极科学考察的新航道与新领域。2013 年 5 月 15 日, 中国成为北极理事会永久观察员国, 这是中国参与北极治理的重要里程碑。在此之后, 中国积极参与北极理事会活动, 践行观察员国义务。2023 年 7 月 12 日, 中国第 13 次北冰洋科学考察队, 乘坐“雪龙 2”号极地科考破冰船, 从上海港国际客运中心码头启航, 奔赴北冰洋执行科学考察任务, 同年 9 月 5 日“雪龙 2”号极地科考破冰船抵达北极点区域, 这是中国科考船首次抵达北极点区域, 同年 9 月 27 日, “雪龙 2”号极地科考破冰船返回上海, 标志着历史至今, 中国第 13 次北冰洋科学考察任务圆满完成。

2017 年 7 月, 中国国家主席习近平在对俄罗斯进行国事访问之际, 表示中方欢迎并愿积极参与俄方提出的打造“冰上丝绸之路”的建议, 希望双方共同开发和利用海上通道特别是北极航道。中俄两国就共建“冰上丝绸之路”达成共识。2018 年 1 月中国发布了《白皮书》, 为中国参与北极事务指明了方向。白皮书明确表示中国愿与各方以北极为纽带增进共同福祉、发展共同利益。近年来在科学考察、基础设施建设、研究中心建立、航行规则制定等领域中国与北极各国都存在积极合作[2]。与别的国家相比, 中国在北极事务的参与方面虽然起步时间较晚, 但至今中国已进行了 13 次北极科学考察, 作为北极科研的积极参与者、北极航道的积极开发者、北极经济发展可持续发展的推广者, 中国提供了依据国际法参与北极事物的经验。

## 6. 结语

北极的气候不仅对全球范围内产生影响, 其自身丰富的资源也吸引了全球的目光。在各国争相发布自己的北极政策之时, 中国也于 2018 年发布了自己的官方北极政策指导文件。中国发布北极政策中国的北极政策目标是: 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[2]。中国身为非北极国家, 却在地理位置属于近北极国家, 北极的气候、环境对中国有着直接的影响。此外, 中国的经济发展、国际合作都离不开北极航道。中国作为北极地区重要的利益攸关方, 必须参与北极事务。虽然中国并非属于北极八国, 在北极没有主权, 但中国可以依据 UNCLOS、《斯匹次卑尔根群岛条约》《国际极地水域运作船舶规则》等国际法, 以及安全理事会、北极理事会正式观察员国等组织的身份介入对北极事务的参与。

通过对《中国北极政策》白皮书的研究, 中国北极政策是依据国际法而制定的。中国参与北极事务在法律层面有国际法的依据支撑, 在位置上有“近北极国家”的地理事实支持, 此外中国有安全理事会和北极理事会正式观察员国的身份支持, 以及中国自上世纪开始至今参加的众多北极科研、治理、国际经济合作行为的现实依据。

中国想要更深入的参与北极事务, 一是可以依据国际法及国际组织等赋予中国参与北极事务的身份, 推进北极科研、北极治理、北极经济开发等在法律层面的框架构建, 制定和完善有利于中国、有利于北极的法律、规则, 形成良性循环, 扩大中国影响力, 展现有责任、有担当的大国风范, 提升中国在北极参与中的话语权。

二是可以以“冰上丝绸之路”为现实推进路径。中国通过“冰上丝绸之路”北极航道的建设, 拓宽当前中国参与北极事务的途径, 有效提升中国在北极事务参与过程中的国际地位与国际话语权, 有利于提高北极国家对中国的国际认可度。此外, 随着全球化进程的不断加深, 国际间的贸易大部分依托于航运完成, 北极拥有丰富的资源, “冰上丝绸之路”的开辟为沿线国提供了新的国际航道也有利于中国依据现实情况, 推进北极航行、北极经济开发与可持续发展的国际法律规则的完善。

## 参考文献

- [1] 赵泽宇. “冰上丝绸之路”视角下中国参与北极区域治理研究[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 兰州大学, 2020.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的北极政策[EB/OL].  
<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/37869/37871/Document/1618207/1618207.htm>, 2018-01-26.
- [3] 康文中. 大国博弈下的北极治理与中国权益[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2012.
- [4] 国际在线. 亚马尔液化天然气项目正式投产, 将助力中国经略北极[EB/OL].  
<https://news.cri.cn/20171211/1aada2d-8adf-2643-2567-c18d2146b88f.html>, 2017-12-15.
- [5] 杨剑. 《中国的北极政策》解读[J]. 太平洋学报, 2018, 26(3): 1-11.
- [6] 夏立平, 谢茜. 北极区域合作机制与“冰上丝绸之路” [J]. 同济大学学报(社会科学版), 2018, 29(4): 48-59+124.
- [7] 国鹏. 极地航行国际法律规则现状、局限与对策: 《国际极地水域运作船舶规则》的分析视角[J]. 东岳论丛, 2021, 42(10): 183-190.
- [8] 顾兴斌, 曾煜. 论中国参与北极事务的国际法依据和现实利益[J]. 学术探索, 2017(1): 32-39.
- [9] 黄德明, 章成. 北极海域 200 海里外大陆架划界与北极区域法律制度的建构[J]. 法学家, 2013(6): 172.
- [10] 生态环境部. 生态环境部 10 月例行新闻发布会实录[EB/OL].  
[https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202010/t20201028\\_805298.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202010/t20201028_805298.html), 2020-11-09.
- [11] 何佳艳. 《巴黎协定》将带来变化[J]. 投资北京, 2016(10): 44-46.
- [12] 生态环境部. 生态环境部一周要闻(10.10-10.16) [EB/OL].  
[https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202110/t20211017\\_956795.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202110/t20211017_956795.shtml), 2021-10-17.
- [13] 王传兴. 中国的北极事务参与与北极战略制定[J]. 学术前沿, 2017(6): 36.
- [14] 曹雨薇. 中国参与北极治理的研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东师范大学, 2020.