# 程保志：加入北极理事会后，中国如何有效参与北极事务

记者：邵一帆

**程保志**

武汉大学国际法专业博士，上海国际问题研究院副研究员，兼任中国欧洲学会欧洲法律研究会理事、法国研究会理事，欧盟北极论坛咨询委员会成员。主要从事北极治理与相关国际法问题研究。

*「气候变化、北极环境保护是我国参与北极事务一个有力的切入点。参与北极事务，我们并不讳谈利益，但是如何更有效地为北极治理做出贡献是我们需要考虑的。」*

**记者：**亚洲国家是从什么时候开始关注北极并参与北极事务的？

**程保志：**亚洲国家，主要是中日韩三国，参与北极事务最早始于科研和科考。上世纪九十年代，日本就对北极航运做过前沿研究。可以说，日韩两国航运界对于北极航道的开通非常关注，相关研究也非常深入。而中国最早参与北极事务可以追溯到上世纪八十年代的科考。因此，至少从北极科考这一角度来讲，中国并不是后来者。相反，经过几十年的发展，在北极科考的某些领域，中国还处于世界领先水平。而我国从社会科学角度关注北极最早始于2007 年俄罗斯在北冰洋海底的插旗事件。该事件后，国内社科学术界对于北极的研究主要从两个层面展开——国际法层面和国际关系层面。国际法层面的研究主要聚焦北冰洋的法律地位；国际关系层面的研究涉及北极国家对亚洲国家参与北极事务的态度以及双、多边关系的发展等。

**记者：**北极事务涉及领土争端、资源开发、航道使用、环境保护等等，那么中国参与北极事务能从哪些方面入手？

**程保志：**包括中国在内的五个亚洲国家成为北极理事会的正式观察员国已经两年多了，下一步该如何积极有效、富有实质性的参与到北极理事会以及北极治理的进程中应该是我们迫切需要考虑的问题。我认为主要还是从气候变化、航运、北极资源角度着手。特别是从环境这一角度来讲，北极不仅仅只是北极国家的事。研究表明：气候变暖导致的海冰融化对东北亚国家的整个生态、环境以及经济社会发展都具有深远影响。有些影响甚至是长期的、潜移默化的。举个例子，北极海冰融化引起的全球海平面上升会对我国沿海城市，比如说上海，产生直接影响。可见，尽管我国看似离北极圈很远，好像与北极事务无关，但实际上北极与我们休戚相关。因此，气候变化、北极环境保护是我国参与北极事务一个有力的切入点。参与北极事务，我们并不讳谈利益，但是如何更有效地为北极治理做出贡献是我们需要考虑的。

**记者：**北极理事会对于中国等亚洲国家参与北极事务有没有顾虑？如果有，我们应该如何消除他们的顾虑？结合这一点，下一步中国在北极问题上的研究重点又在哪里？

**程保志：**我国在提出海洋强国战略时，极地区域也是被包括在内的。北极和南极是国家海洋强国战略中的重要一环，我国现阶段对极地事务的投入巨大，经费、人员、后勤各方面都得到了充足的保障。在这样的情况下，国家也对国际法、国际关系学界的相关学者提出了更高的要求。以新加坡和韩国为例，它们都在国家层面出台了关于北极政策的阐释性文件，通俗来讲就是对外讲明自己国家要在北极干什么，而中国在官方层面还没有出台相关的文件。作为学者，下一步则应该考虑如何建言献策，将自己的智慧与国家的需要和战略结合，将我国的政策目标阐释得更加清晰、更好让人理解，为我国参与北极事务铺平道路。不管怎么说，尽管北极国家对亚洲国家的参与持积极态度，但毕竟是在它们家门口，这总会让它们在心理上觉得不是很适应。特别是随着我国综合国力的提升，国际社会对于中国的参与尤为关注，

也难免有所顾虑。

需要注意的是，北极八国除俄罗斯外，这些国家的法制十分健全，在人权标准、劳工标准、环境标准上也相当严格。同时，由于一些北欧国家以及美国、加拿大当地的省、州政府也制定有很多当地的法律和政策，因此我们的研究应该不仅限于国际机制或局限在国家层面；这些地区性的标准和法律恐怕也是我们下一步的重点研究对象。

总而言之，我认为我们不仅要将自己的北极政策阐释清楚，也要把其他国家、地区的相关政策、法规吃透。

**记者：**与南极问题的解决主要依靠《南极条约》不同，围绕北极的争端主要通过国际法和《联合国海洋法公约》来解决。您如何看待这一国际法律体系？

**程保志：**为了使我国更有效参与北极事务，我们国内一些学者提出的一个新概念："近北极国家"（Near-Arctic State）。即由于中国处于中纬度地区，他们认为中国不应该被定义成"非北极国家"（Non-Arctic State）。他们的目的其实是想表明中国并非一般的非北极国家。但是西方国家不这么认为，他们并不大认同你提出的所谓"近北极国家"这一概念，就认定你是"非北极国家"。这一现象也从侧面说明一个问题，即西方国家在国际事务上往往更具有话语权。这主要是因为现行国际法以及国际法的体系、理念都是源自西方的。我们能做的是如何利用好现有的国际法规则。但说到底，这些规则始终是别人制定的"游戏规则"。所以这一方面的研究对国内学者而言确实也是比较难的。此外，中国国际法学的整体研究水平还不能完全适应我国在国际事务影响力和话语权上的迅速提升这一大的背景。

**记者：**北极理事会的观察员国之间有没有建立相互的沟通机制？而中国作为观察员国，有没有与北极国家建立相应的交流机制呢？

**程保志：**尽管中国成为了正式观察员国，但是北极理事会对观察员国有严格的限定，比如说开会的时候只能坐在指定的地方，没有表决权等等。讲的不好听一点，就是只有在需要做贡献或者尽义务的时候才会想到观察员国。

北极理事会的一些观察员国，比如波兰，也试图通过举办观察员国间的会议进行沟通交流。但观察员国之间的合作和交流渠道目前还是比较少的。

谈到北欧国家，比如说作为北极理事会成员国的芬兰、挪威和冰岛等国，应该说我国与他们之间的沟通渠道还是很畅通的，比如中国北欧北极合作中心秘书处就设在上海。我们近几年也前往赫尔辛基、雷克雅未克等地参加了一些国际性的会议比如北极航运论坛（Arctic Shipping Forum）、北极前沿会议（Arctic Frontiers）、北极圈大会（Arctic Circle）等。应该说就像我之前提到的，北欧国家，对于非北极国家参与北极事务还是持比较积极的态度，这与美国、俄罗斯的态度有所不同。但是，这些北欧成员国更多地还是强调你观察员国要做贡献，而不会跟你谈所谓权利的问题。除北欧国家外，我国学者与美国、俄罗斯等国北极政策学界也建立了相应的机制性政策沟通平台。

**记者：**随着北极海冰的融化，舆论对北极航道的关注也在持续上升。如何看待其现阶段对于我国的战略价值？

**程保志：**实际上北极航道开通还面临着冰情不确定、航运基础设施匮乏、对船舶自身的要求较高（最好具一定的破冰能力）、船员前期培训投入、搜救能力欠缺、海上保险等方面的问题。即便夏季完全无冰，全年通航时间最多也只能达到 100 多天，因此目前还无法完全取代苏伊士运河、马六甲海峡等传统航道，最多只能起到一定的补充作用。现阶段我国提出的“一带一路”战略中并没有把北极航道纳入进去，但就国家中长期发展而言，北极航道的潜在价值将对该战略的推进构成重要的战略支撑。