

中国的北极政策

(2018 年 1 月)

中华人民共和国
国务院新闻办公室

 人 民 出 版 社

中国的北极政策

(2018年1月)

中华人民共和国
国务院新闻办公室

图书在版编目(CIP)数据

中国的北极政策/中华人民共和国国务院新闻办公室 著. —北京:人民出版社,2018.1
ISBN 978-7-01-018900-0

I. ①中… II. ①中… III. ①北极-对外政策-研究-中国 IV. ①D820

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 023590 号

中国的北极政策

ZHONGGUO DE BEIJI ZHENGCE

(2018 年 1 月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:1.75

字数:14 千字

ISBN 978-7-01-018900-0 定价:8.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

前 言	(1)
一、北极的形势与变化	(2)
二、中国与北极的关系	(4)
三、中国的北极政策目标和基本原则	(7)
四、中国参与北极事务的主要政策主张	(10)
结束语	(22)

前 言

近年来,全球气候变暖,北极冰雪融化加速。在经济全球化、区域一体化不断深入发展的背景下,北极在战略、经济、科研、环保、航道、资源等方面的价值不断提升,受到国际社会的普遍关注。北极问题已超出北极国家间问题和区域问题的范畴,涉及北极域外国家的利益和国际社会的整体利益,攸关人类生存与发展的共同命运,具有全球意义和国际影响。

中国倡导构建人类命运共同体,是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者,努力为北极发展贡献中国智慧和力量。为了阐明中国在北极问题上的基本立场,阐释中国参与北极事务的政策目标、基本原则和主要政策主张,指导中国相关部门和机构开展北极活动和北极合作,推动有关各方更好参与北极治理,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,中国政府发表本白皮书。

一、北极的形势与变化

北极具有特殊的地理位置。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。在国际法语境下,北极包括欧洲、亚洲和北美洲的毗邻北冰洋的北方大陆和相关岛屿,以及北冰洋中的国家管辖范围内海域、公海和国际海底区域。北极事务没有统一适用的单一国际条约,它由《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《斯匹次卑尔根群岛条约》等国际条约和一般国际法予以规范。

北极的大陆和岛屿面积约 800 万平方公里,有关大陆和岛屿的领土主权分别属于加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯、瑞典、美国八个北极国家。北冰洋海域的面积超过 1200 万平方公里,相关海洋权益根据国际法由沿岸国和各国分享。北冰洋沿岸国拥有内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架等管辖海域,北冰洋中还有公海和国际海底区域。

北极域外国家在北极不享有领土主权,但依据《联合

国海洋法公约》等国际条约和一般国际法在北冰洋公海等海域享有科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道等权利,在国际海底区域享有资源勘探和开发等权利。此外,《斯匹次卑尔根群岛条约》缔约国有权自由进出北极特定区域,并依法在该特定区域内平等享有开展科研以及从事生产和商业活动的权利,包括狩猎、捕鱼、采矿等。

北极具有独特的自然环境和丰富的资源,大部分海域常年被冰层覆盖。当前,北极自然环境正经历快速变化。过去 30 多年间,北极地区温度上升,使北极夏季海冰持续减少。据科学家预测,北极海域可能在本世纪中叶甚至更早出现季节性无冰现象。一方面,北极冰雪融化不仅导致北极自然环境变化,而且可能引发气候变暖加速、海平面上升、极端天气现象增多、生物多样性受损等全球性问题。另一方面,北极冰雪融化可能逐步改变北极开发利用的条件,为各国商业利用北极航道和开发北极资源提供机遇。北极的商业开发利用不仅将对全球航运、国际贸易和世界能源供应格局产生重要影响,对北极的经济社会发展带来巨大变化,对北极居民和土著人的生产和生活方式产生重要影响,还可能对北极生态环境造成潜在威胁。在处理涉北极全球性问题方面,国际社会命运与共。

二、中国与北极的关系

中国是北极事务的重要利益攸关方。中国在地缘上是“近北极国家”，是陆上最接近北极圈的国家之一。北极的自然状况及其变化对中国的气候系统和生态环境有着直接的影响，进而关系到中国在农业、林业、渔业、海洋等领域的经济利益。

同时，中国与北极的跨区域和全球性问题息息相关，特别是北极的气候变化、环境、科研、航道利用、资源勘探与开发、安全、国际治理等问题，关系到世界各国和人类的共同生存与发展，与包括中国在内的北极域外国家的利益密不可分。中国在北冰洋公海、国际海底区域等海域和特定区域享有《联合国海洋法公约》《斯匹次卑尔根群岛条约》等国际条约和一般国际法所规定的科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道、资源勘探与开发等自由或权利。中国是联合国安理会常任理事国，肩负着共同维护北极和平与安全的重要使命。中国是世界贸易大国和能源消费大国，

北极的航道和资源开发利用可能对中国的能源战略和经济发展产生巨大影响。中国的资金、技术、市场、知识和经验在拓展北极航道网络和促进航道沿岸国经济社会发展方面可望发挥重要作用。中国在北极与北极国家利益相融合，与世界各国休戚与共。

中国参与北极事务由来已久。1925 年，中国加入《斯匹次卑尔根群岛条约》，正式开启参与北极事务的进程。此后，中国关于北极的探索不断深入，实践不断增加，活动不断扩展，合作不断深化。1996 年，中国成为国际北极科学委员会成员国，中国的北极科研活动日趋活跃。从 1999 年起，中国以“雪龙”号科考船为平台，成功进行了多次北极科学考察。2004 年，中国在斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松地区建成“中国北极黄河站”。截至 2017 年年底，中国在北极地区已成功开展了八次北冰洋科学考察和 14 个年度的黄河站站基科学考察。借助船站平台，中国在北极地区逐步建立起海洋、冰雪、大气、生物、地质等多学科观测体系。2005 年，中国成功承办了涉北极事务高级别会议的北极科学高峰周活动，开亚洲国家承办之先河。2013 年，中国成为北极理事会正式观察员。近年来，中国企业开始积极探索北极航道的商业利用。中国的北极活动已由单纯的

科学研究拓展至北极事务的诸多方面,涉及全球治理、区域合作、多边和双边机制等多个层面,涵盖科学研究、生态环境、气候变化、经济开发和人文交流等多个领域。作为国际社会的重要成员,中国对北极国际规则的制定和北极治理机制的构建发挥了积极作用。中国发起共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”(“一带一路”)重要合作倡议,与各方共建“冰上丝绸之路”,为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展带来合作机遇。

三、中国的北极政策目标和基本原则

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。

认识北极就是要提高北极的科学研究水平和能力，不断深化对北极的科学认知和了解，探索北极变化和发展的客观规律，为增强人类保护、利用和治理北极的能力创造有利条件。

保护北极就是要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，不断提升北极自身的气候、环境和生态适应力，尊重多样化的社会文化以及土著人的历史传统。

利用北极就是要不断提高北极技术的应用水平和能力，不断加强在技术创新、环境保护、资源利用、航道开发等领域的北极活动，促进北极的经济社会发展和改善当地居民的生活条件，实现共同发展。

参与治理北极就是要依据规则、通过机制对北极事务和活动进行规范和管理。对外,中国坚持依据包括《联合国宪章》《联合国海洋法公约》和气候变化、环境等领域的国际条约以及国际海事组织有关规则在内的现有国际法框架,通过全球、区域、多边和双边机制应对各类传统与非传统安全挑战,构建和维护公正、合理、有序的北极治理体系。对内,中国坚持依法规范和管理国内北极事务和活动,稳步增强认识、保护和利用北极的能力,积极参与北极事务国际合作。

通过认识北极、保护北极、利用北极和参与治理北极,中国致力于同各国一道,在北极领域推动构建人类命运共同体。中国在追求本国利益时,将顾及他国利益和国际社会整体利益,兼顾北极保护与发展,平衡北极当前利益与长远利益,以推动北极的可持续发展。

为了实现上述政策目标,中国本着“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则参与北极事务。

尊重是中国参与北极事务的重要基础。尊重就是要相互尊重,包括各国都应遵循《联合国宪章》《联合国海洋法公约》等国际条约和一般国际法,尊重北极国家在北极享有的主权、主权权利和管辖权,尊重北极土著人的传统和文

化,也包括尊重北极域外国家依法在北极开展活动的权利和自由,尊重国际社会在北极的整体利益。

合作是中国参与北极事务的有效途径。合作就是要在北极建立多层次、全方位、宽领域的合作关系。通过全球、区域、多边和双边等多层次的合作形式,推动北极域内外国家、政府间国际组织、非国家实体等众多利益攸关方共同参与,在气候变化、科研、环保、航道、资源、人文等领域进行全方位的合作。

共赢是中国参与北极事务的价值追求。共赢就是要在北极事务各利益攸关方之间追求互利互惠,以及在各活动领域之间追求和谐共进。不仅要实现各参与方之间的共赢,确保北极国家、域外国家和非国家实体的普惠,并顾及北极居民和土著人群体的利益,而且要实现北极各领域活动的协调发展,确保北极的自然保护和社会发展相统一。

可持续是中国参与北极事务的根本目标。可持续就是要在北极推动环境保护、资源开发利用和人类活动的可持续性,致力于北极的永续发展。实现北极人与自然的和谐共存,实现生态环境保护与经济社会发展的有机协调,实现开发利用与管理保护的平衡兼顾,实现当代人利益与后代人利益的代际公平。

四、中国参与北极事务的主要政策主张

中国参与北极事务坚持科研先导,强调保护环境、主张合理利用、倡导依法治理和国际合作,并致力于维护和平、安全、稳定的北极秩序。

(一)不断深化对北极的探索和认知

北极具有重要的科研价值。探索和认知北极是中国北极活动的优先方向和重点领域。

中国积极推动北极科学考察和研究。中国尊重北极国家对其国家管辖范围内北极科考活动的专属管辖权,主张通过合作依法在北极国家管辖区域内开展北极科考活动,坚持各国在北冰洋公海享有科研自由。中国积极开展北极地质、地理、冰雪、水文、气象、海冰、生物、生态、地球物理、海洋化学等领域的多学科科学考察;积极参与北极气候与环境变化的监测和评估,通过建立北极多要素协同观测体

系,合作建设科学考察或观测站、建设和参与北极观测网络,对大气、海洋、海冰、冰川、土壤、生物生态、环境质量等要素进行多层次和多领域的连续观测。中国致力于提高北极科学考察和研究的能力建设,加强北极科考站点和科考船只等保障平台的建设与维护并提升其功能,推进极地科学考察破冰船的建造工作等。

中国支持和鼓励北极科研活动,不断加大北极科研投入的力度,支持构建现代化的北极科研平台,努力提高北极科研能力和水平。大力开展北极自然科学研究,加强北极气候变化和生态环境研究,进一步推动物理、化学、生命、地球等基础学科的发展。不断加强北极社会科学研究,包括北极政治、经济、法律、社会、历史、文化以及北极活动管理等方面,促进北极自然科学和社会科学研究的协同创新。加强北极人才培养和科普教育,支持高校和科研机构培养北极自然和社会科学领域的专业人才,建立北极科普教育基地,出版北极相关文化产品,提高公民的北极意识。积极推进北极科研国际合作,推动建立开放包容的国际北极环境监测网络,支持通过国际北极科学委员会等平台开展务实合作,鼓励中国科学家开展北极国际学术交流与合作,推动中国高校和科研机构加盟“北极大学”协作网络。

技术装备是认知、利用和保护北极的基础。中国鼓励发展注重生态环境保护的极地技术装备,积极参与北极开发的基础设施建设,推动深海远洋考察、冰区勘探、大气和生物观测等领域的装备升级,促进在北极海域石油与天然气钻采、可再生能源开发、冰区航行和监测以及新型冰级船舶建造等方面的技术创新。

(二) 保护北极生态环境和应对气候变化

中国坚持依据国际法保护北极自然环境,保护北极生态系统,养护北极生物资源,积极参与应对北极环境和气候变化的挑战。

1. 保护环境

中国始终把解决全球性环境问题放在首要地位,认真履行有关国际条约的义务,承担环境保护责任。中国积极参加北极环境治理,加强北极活动的环境影响研究和环境背景调查,尊重北极国家的相关环保法规,强化环境管理并推动环境合作。

海洋环境是北极环境保护的重点领域。中国支持北冰洋沿岸国依照国际条约减少北极海域陆源污染物的努力,

致力于提高公民和企业的环境责任意识,与各国一道加强对船舶排放、海洋倾废、大气污染等各类海洋环境污染源的管控,切实保护北极海洋环境。

2. 保护生态

北极是全球多种濒危野生动植物的重要分布区域。中国重视北极可持续发展和生物多样性保护,开展全球变化与人类活动对北极生态系统影响的科学评估,加强对北极候鸟及其栖息地的保护,开展北极候鸟迁徙规律研究,提升北极生态系统的适应能力和自我恢复能力,推进在北极物种保护方面的国际合作。

3. 应对气候变化

应对北极气候变化是全球气候治理的重要环节。中国一贯高度重视气候变化问题,已将落实“国家自主贡献”等应对气候变化的措施列入国家整体发展议程和规划,为《巴黎协定》的缔结发挥了重要作用。中国的减排措施对北极的气候生态环境具有积极影响。中国致力于研究北极物质能量交换过程及其机理,评估北极与全球气候变化的相互作用,预测未来气候变化对北极自然资源和生态环境的潜在风险,推动北极冰冻圈科学的发展。加强应对气候变化的宣传、教育,提高公众对气候变化问题的认知水平,