

英国北极发展政策和启示

谈俊尧

(交通运输部中国海上搜救中心, 北京 100736)

摘 要: 受全球气候变暖影响, 北极圈内海冰、冰川和永久冻土融化速度显著加快, 对世界气候、环境、经济等领域产生了深刻的影响, 北极事务日益成为各国竞逐博弈的热点。英国由于地缘关系, 对北极事务尤为关切。本报告调查研究了英国北极事务的总体战略, 从环境、商业、航运以及旅游和渔业因素等方面对英国的各项策略进行了分析, 在此基础上, 提出我国应加强北极地区科考力度、加快推进北极航道航行、鼓励北极地区商业投资等建议。

关键词: 英国; 北极发展政策; 北极事务

中图分类号: G327.561 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2017.11-12.003

近年来, 北极事务日益成为全球各国关注的热点, 受全球气候变暖影响, 北极地区地表温度上升幅度远超全球其他地区, 北极圈内的海冰、冰川和永久冻土的融化速度显著加快, 对世界气候、环境、经济等领域产生了深刻的影响。据统计, 北极冰川融化贡献了全球海平面上升的 40%^[1], 大量注入北冰洋的淡水改变了地区气候, 对大量迁徙动物、哺乳动物以及海鸟造成了很大影响, 海水不断酸化影响到大量鱼类和海洋生物的生存。另一方面, 北极地区存储着大量天然气、石油和稀土, 冰雪消退有助于利用这些资源。北极夏季无冰期使得北极航线越来越受到欢迎, 显著降低了国际航运业成本。北极旅游业快速增长, 大型豪华邮轮数量不断增长。综上所述, 北极气候变化等问题已经影响到了全球地缘政治、环境保护、资源利用和科学研究等诸多领域, 在未来数十年间将日益成为全球各国竞逐博弈的热点。

英国是北极八国(美国、加拿大、俄罗斯、挪威、瑞典、芬兰、丹麦、冰岛)之外距离北极最近的国家, 由于地缘关系, 英国对北极事务尤为关注。本文调查研究了英国北极事务的总体情况, 分析了

其各项因素的战略考虑, 在此基础上提出了对我国北极事务的建议。

1 英国北极发展政策概况

英国对北极事务的基本态度是: 尊重北极国家的主权及其管辖权, 尊重北极原住民的利益, 保护北极的生态环境。虽然英国认可北极事务中北极八国的主导权, 但并不放弃自身的影响力。北极面临的最大挑战为气候变化, 英国在减少温室气体排放以及应对北极气候变化方面具有较强话语权, 英国的科技界和非政府组织在北极事务方面扮演了重要角色, 可以有效地支持该国相关政策制定、管理和商业开发。

英国有一个庞大、积极的北极研究团体(至少 77 家研究机构, 其中包括 46 所大学和 20 个研究所)。2011—2016 年, 英国国家环境研究委员会投入超过 5 000 万英镑用于 138 个北极研究项目。该委员会 1991 年在挪威斯瓦尔巴群岛西北部国际北极研究村新奥尔松建立了研究站, 过去 10 年内仅该研究站就实施了 95 个项目, 包括冰川、地理、水文、大气物理等, 使得英国在北极科研方面积累了大量的经验^[2]。此外, 英国南极调查局拥有 2 艘

作者简介: 谈俊尧(1982—), 男, 主要研究方向为海事管理和海洋环境研究。

收稿日期: 2017-11-20

冰区科考船，其中一艘近年来用于北极科考，包括洋流、海洋酸化、海冰、海洋生物、甲烷水合物等；该局还有一批可用于极地科研的飞机，近年来，先后调查了斯堪的纳维亚半岛北部以及巴伦支海的甲烷和其他温室气体等。近年来，英国还主导了欧盟投资的两个研究项目，重新评估了格陵兰岛、南极大陆西部冰架上冰床融化情况，并预测了全球海平面上升情况等。

英国北极事务的主要策略是：积极与北极国家和原住民交流，在国际法框架下开展合作，充分发挥其科技优势，主张保护北极自然环境，强调负责任地开发利用北极资源。

英国尊重北极八国的领土主权并支持其在国际法框架下行使管辖权，其北极政策的首要原则是支持北极八国并与其合作，尊重支持北极原住民行使其权利并参与北极政策制定。英国认为现行的国际法，尤其是《联合国海洋法公约》为北极治理提供了良好的基础，没有必要另外形成一套机制。英国认为造成全球影响的事务应该通过广泛参与和公开对话来解决，支持北极理事会作为讨论北极事务的首要国际政府间论坛，英国从1996年北极理事会成立起就是观察员国，为理事会工作组贡献了大量的专业技能。英国鼓励北极理事会和其他地区机制吸纳更多的非北极国家参与具有重要全球影响的事务。在安全方面，英国认为应强化北约的作用，通过与地区盟友进行双边和多边合作，开展低温下的军事训练和演习，积极开展海上安全、人道救援等领域的合作。

2 英国北极事务主要领域的相关政策

2.1 环境领域

英国大力支持科技支撑北极环境事务，主张通过国际科技合作对北极环境问题进行深入研究，在此基础上制定科学的政策，鼓励在决策机制中及时提供强有力的科学证据。

气候变化是北极面临的巨大挑战，英国正在积极开展相关研究，并支持其他国家的具体行动，包括分享200多个项目的研究成果。截至2016年，英国碳排放比1990年减少42%，并承诺到2050年减少80%^[3]。通过一系列措施，英国增加对低碳科技领域的投资，尤其是持续投资北极环境研究，增进对北极气候变化及其对全球气候系统影响的深入了解。

北极是世界上最原始和生物多样性最丰富的地方之一，由于地理临近，英国有许多海洋生物和鸟类与北极相同，因而与北极国家及北极理事会一道采取措施保护北极迁徙类物种。英国大力支持《生物多样性公约》提出的“到2020年将覆盖世界海洋10%面积的区域列为保护区域”，英国支持《保护东北大西洋海洋环境公约》的10年战略目标，建立受保护区域（包括北极水域）有效管理的生态内在网状结构^[4]。北极地区生存着17种不同种类的鲸鱼，作为国际捕鲸委员会成员，英国大力支持暂停商业捕鲸行为，并实施欧盟范围内关于海豹产品的贸易政策。

2.2 商业领域

北极气候变化、夏季海冰减少带动了北极商业利益，越来越多的国家和产业开始进入这个领域。英国认为北极和其他地区一样拥有追求经济繁荣的权利，然而过分追求经济利益，可能导致长期的、不可修复的环境损害。英国主张国际社会对北极商业活动立法，确保负责任地开发利用。

英国目前正在转向低碳经济，其石油和天然气生产均在减少，因而越来越依赖进口能源，天然气在未来数十年内在该国能源结构中占重要地位。英国55%的天然气从挪威进口，由于地理临近，基础设施便利，以及长期可靠的能源合作关系，挪威仍将是英国的一个关键能源供应国^[5]。挪威在北极开采石油和天然气有30年经验和良好的安全记录，为了满足长期进口天然气和转向低碳经济的需求，英国支持挪威对北极进行能源开发及基础设施建设。

英国公司还在涉及北极商业投资中有关保险和风险管理、碳氢化合物和矿产提取等领域具有较大优势，这些公司可为不断增长的北极商业活动提供定制服务和产品。英国政府积极促进本国成为日益增长的北极各行业的商业技术中心，支持本国商业界直接与北极理事会、原住民以及相关方打交道，支持本国企业负责任地投资北极商业活动。

2.3 航运领域

由于气候变化，北极越来越适合于国际航运。东北航道和西北航道使得北欧和北美到亚洲的航程大大缩减。英国是国际航运业的中心，其港口和航运界普遍看好利用北极航道，但还需要从安全和环保方面综合考虑。

北极航运业的快速发展也带来了衍生效应。北极航道位于高纬度地区,低温海冰和恶劣的气象海况使船舶航行面临许多挑战和风险,《联合国海洋法公约》在海事安全和防止污染海洋环境领域拥有最高权威,国际海事组织作为全球航运业的协调管理机构,其《国际海上人命安全公约》和《国际防止船舶造成污染公约》进行了行业规范,《极地规则》对北极航行安全和环境保护做出了相关规定,英国认为现行制度适用于北极水域,无须做出修改。

英国海道测量局在北极航道调查方面具有丰富的经验,拥有从挪威到白令海峡,以及加拿大和美国海域大量的水文资料和出版物,对北极航行安全做出了较大贡献^[6]。英国目前正在谋求成为北极地区海道测量委员会的观察员国并分享其北极海道测量方面的知识和经验。

2.4 旅游业和渔业领域

北极越来越成为英国人旅游的目的地选择之一,主要是邮轮和岸上探险旅游。由于北极地区偏远,自然条件恶劣,加上搜救设施不足,使得安全挑战随着北极旅游的升温而不断加大。英国鼓励安全和可持续地发展旅游业,积极提供在线旅游信息,与有关旅游机构合作,采取一些具体措施,如提供旅行建议、协调船舶提供互助服务等。

英国鼓励北极渔业资源可持续发展,认为商业捕鱼应该考虑到对生态环境的影响,应该避免对渔业种群和生态的破坏,因此充分利用科学知识至关重要。英国是《名古屋议定书》签署国,尊重北极国家按照有关协定,确保英国有关生物勘探投资的相关权益。

3 对我国北极事务的有关建议

我国是近北极国家,北极事务关乎中国切身利益。随着近年来国家“海洋强国”和“走出去”战略实施,我国参与北极事务有了明显进展。对比英国北极事务战略,我国有关部门还应继续加强综合协调,不断加深参与北极事务的力度,为我国未来在北极事务国际竞争中赢得先机。

3.1 加强北极地区科考力度

国家应不断加大北极科考投入,加快建设极地科考设施装备,启动一批重大科考项目,培养大批研究力量和后备人才。建议外交、海洋、交通、科技、气

象、能源等有关部门紧密配合,信息互通、资源共享,加快建设多学科研究体系,涵盖海洋、海冰、气候、生物、资源观测等多个领域,获取一批世界领先的北极科考成果,提高我国北极事务的国际话语权^[7]。

3.2 加快推进北极航道航行

中国是世界上最大的贸易国,也有望成为北极航道最大的受益国。近年来中国有多艘船舶成功穿越北极东北航道,对国家政治、经济和安全等领域意义重大。我国作为国际海事组织 A 类理事国,应积极参与制定有关北极航线的政策规范,加强航运企业的安全和防污应急能力,保障北极航道安全清洁利用,在国际上树立中国企业的良好形象。此外,应积极探索北极西北航道,进一步提升航运企业竞争力,为全球节能减排做出新的贡献。

3.3 积极探索北极地区商业投资

北极地区地广人稀,资源丰富,对开发要求较高。随着我国“一带一路”倡议实施,我国参与北极资源开发,不仅可以有效提振当地经济,也可充分利用我国人员、装备和生产力的优势,实现北极地区经济价值双赢^[8]。开发过程中,要充分利用先进科学技术,注意保护北极地区的自然环境,为我国生态文明建设积累宝贵经验,也为中国企业“走出去”创造良好的外部舆论环境。■

参考文献:

- [1] Arctic Council Working Group. Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA)[R]. Oslo, Norway: Arctic Monitoring and Assessment Programme, 2011.
- [2] Polar Regions Department of Foreign and Commonwealth office of the UK Government. Adapting to Change UK Policy Towards the Arctic[R]. London: Polar Regions Department of Foreign and Commonwealth office of the UK Government, 2013.
- [3] The UK Government. UK GHG Inventory[EB/OL]. [2017-11-03]. <http://naei.defra.gov.uk/about/national-inventory-system>.
- [4] Arctic Council. Ecosystem-Based Management in the Arctic[R]. Lundblad Tromsø Norway: Arctic Council, 2013.
- [5] The UK Government. Gas Generation Strategy (DECC) [R]. London: the UK Government, 2012.

- [6] Kenneth J Bird , Ronald R Charpentier, Donald L Gautier, et al. US Geological Survey Circum-Arctic Resource Appraisal[J]. USGS Fact Sheet, 2008 (3049): 4.
- [7] 贾桂德, 石午虹. 对新形势下中国参与北极事务的思考 [J]. 国际展望, 2014 (4) : 8.
- [8] 王传兴. 国际关系: 中国的北极事务参与与北极战略制定 [EB/OL]. [2017-07-25]. <http://zhanlve.org/?p=797>.

Research on Arctic Development Policies and Enlightenment in the UK

TAN Jun-yao

(China Marine Search and Rescue Centre, MOT, Beijing 100736)

Abstract: Global warming has significantly accelerated the melting of sea ice, glaciers and permafrost in the Arctic Circle, which has exerted a profound impact on the world climate, environment and economy. Arctic affairs are increasingly becoming the hot spots in the international arena. The United Kingdom is particularly concerned about the Arctic affairs out of geographical considerations. This paper investigates the UK strategy on the Arctic affairs, involving environment, commerce, shipping, tourism and fisheries. Based on the analysis, it proposes that China should step up its scientific research in the Arctic area, increase transits through the Arctic channels, and encourage the commercial investment in the Arctic.

Key words: UK; Arctic development policy; Arctic affair

(上接第4页)

New Trends of America's Military and Civilian Integration and the Inspiration for China

QIN Yuan¹, ZHANG Huan-zhao²

(1. The Administrative Center for China's Agenda 21, Beijing 100038;

2. Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Facing the accelerating development trend of global science, technology and innovation, the increasingly blurred boundaries of civilian and military technology applications and the continuous improvement of major powers' scientific and technological capacity, the U.S. actively promotes system reform of military and civilian science and technology integration, enhances the openness of defense science and technology research and development, and makes full use of innovation power from private sectors. Based on the above analysis, this paper suggests that China should pay attention to the new changes of U.S. in military and civilian science and technology integration, actively use innovation capacity of private sectors and the citizens, establish a higher effectiveness system and more balance strategy.

Key words: U.S.; military and civilian integration; private sector; the public