

# 北極外交的挑戰

冷則剛\*

北極地區在地理位置上距離臺灣十分遙遠。多年來我國的國際關係研究，除了理論建構外，在區域研究上鮮少關注北極地區的外交與治理。近十年來，由於氣候變遷、北極融冰、北方航道運行，以及大國角力等因素，國際上越來越多的研究機構開始投入北極研究。除了傳統北歐國家例如芬蘭的 Arctic Center (University of Lapland)、挪威的 The Fridtjof Nansen Institute 以外，美國也在國防部之下新設 The Ted Stevens Center 及 Arctic Strategy and Global Resilience Office，關注北極地區的安全事務。東亞地區近年來則以南韓最為積極。南韓海洋水產部及外交部每年舉辦的北極合作週 (Arctic Partnership Week) 整合國內相關研究機構與國際連接，展現了對北極外交研究的高度興趣。

本文從國際關係的角度，簡要介紹北極治理與外交的基本架構，以及俄烏戰爭及大國政治對北極產生的影響，希望拋磚引玉，引起我國學術界對北極相關理論及政策問題研究的興趣。

## 一、北極外交與治理的制度架構

北極並非無主之地。目前北極理事會 (The Arctic Council) 是北極地區最重要的制度性治理安排。北極理事會由環北極的八個國家 (美國、俄羅斯、加拿大、冰島、丹麥、挪威、芬蘭、瑞典) 為正式成員國。除了歐洲國家外，北極理事會自 2013 年起陸續納入亞洲國家，如日本、南韓、中國、印度、新加坡等國為正式觀察員。此外，北極理事會也邀請北極原住民組織，以「永久參與者」 (Permanent Participant) 的身分參與相關事務。正式會員國有投票及決策能力，但觀察員主要參與功能性會務，並無決策權。總體而言，北極理事會並不是具有法律拘束力的國際組織，也無制訂條約及國際規章的權力。北極理事會主要

\* 中央研究院政治學研究所研究員、國立政治大學政治學系合聘教授

是一個共識形成，而非強制性的組織。此外，北極理事會也是少數納入原住民參與的跨國、跨區域平臺。北極理事會的六個工作群組，主要以北極地區永續發展、生態保護、災害防止等軟性訴求為目標。北極理事會本身並沒有創制規範性法律制度的功能。一些與北極治理相關的事務，例如漁業糾紛、節能減碳、大陸棚糾紛解決，以及航權相關問題等，北極理事會的工作是議題設定，或是促進合作，而非法律制定 (Burke, 2020)。

北極理事會從 1990 年代開始運作，並於 2010 年代以後開始擴充成員，充分反映了全球化及在地化合作的精神，以及尊重生態及原住民利益的總體目標。儘管北極地區並非完全沒有領土及領海爭議，但是北極理事會長期以來將軍事安全事務排除在外，專注於與人類民生相關事務的合作，贏得了國際社會的肯定。北極理事會曾於 2022 年獲得諾貝爾和平獎的提名。除了北極理事會以外，北極地區的地方政府與原住民團體也成立不少次國家 (sub-national) 的合作機制，使得北極地區的治理呈現多邊、多層次，以及跨區域的特色。畢竟，諸如北極地區加速暖化，以及促進北極生態保護等議題，必須依賴北極及參與北極事務的區域外國家共同努力，才能夠日起有功。然而，北極理事會仍有結構上的弱點。除了經費來源並不穩定以外，成員國每兩年更換輪值主席，其主導的議題主要反映了主席國的自身利益，未必有長遠的規劃。

由此可見，以北極理事會為核心的北極治理模式，具有包容度高的彈性特色，並以多邊主義的共識決為基礎，占據了全球永續發展的先鋒位置。然而，北極治理模式是否能完全排除大國的權力爭霸，而使北極成為大國外交的絕緣體？近十年來，隨著北極融冰加速，沿著俄羅斯西伯利亞拓展的北方航道 (Northern Sea Route) 逐漸變為可行。俄羅斯於北極海域積極開發天然氣，並重整冷戰期間原有軍事基地，北極安全逐漸出現隱憂。在整個國際大環境裡，隨著中國崛起，美國與中國對立的格局日益明顯，北極地區也很難自外於大國衝突的漩渦。中國於 2013 年成為北極理事會的正式觀察員，開始對北極地區展開投資，並與俄羅斯合作，積極探索北方航道的經濟價值，並共同開發北極地區天然氣。美國原本對北極地區的興趣並不高，但隨著中國與俄羅斯日益積極的活動，開始以地緣政治的角度切入北極治理。美國政策智庫甚至將中國參與北極的活動形容為「新北伐」(Doshi, 2021)。大國政治及安全因素對北極治理，產生了深遠的影響 (冷則剛, 2023 ; Leng & Zhao, 2020)。

## 二、俄烏戰爭對北極地緣政治的衝擊

2022 年開始的俄烏戰爭，對北極外交投下了前所未有的變數。北極治理的兩個原則：高緯度、低衝突，以及排除安全問題的共識決，都因為俄羅斯入侵烏克蘭而面臨極大的衝擊。擺在眼前的問題是：北極理事會是否還能繼續運作？未來與俄羅斯如何交往？北歐諸國如何擺脫對極權政權的經濟依賴？當前如何因應地緣政治變化的衝擊？北極是否能自外於國際體系，另成一套治理的模式？

俄烏戰爭於 2022 年爆發後，由於俄羅斯適逢輪值主席國，因此北極理事會的其他成員國決定暫停北極理事會的正式活動，以等待 2023 年 5 月由挪威接任。期間曾有非正式訊息傳出，以美國為首的成員國打算排除俄羅斯，另成立 Arctic Plus 的新組織，替代北極理事會的功能。俄烏戰爭造成俄羅斯與其他成員國關係緊張，北極理事會的部長級功能暫時停止，五個沿北極海國家部長級協商機制（美國、加拿大、丹麥、挪威、俄羅斯）也告停擺。目前北極理事會的功能性小組仍有運作，但只能成為一種交談的平臺（talk shop）。由此可見，北極理事會的運作機制仍有其一定的脆弱性。

北極總體安全環境的改變，也促使北極成員國重新定位國家安全的意涵。瑞典與芬蘭申請加入北約組織，使得數十年來的不結盟政策被迫調整。就芬蘭而言，其領土與俄羅斯接壤，俄羅斯的軍事行動對芬蘭有明顯而立即的威脅。俄烏戰爭使得芬蘭人重新拾起過去百年來與俄羅斯的恩怨，包含冬季戰爭的歷史記憶。芬蘭總統 Sauli Niinistö 也重新強調芬蘭傳統精神 Sisu 的時代意義。Sisu 指的是芬蘭文化裡的意志力及堅忍的毅力（Jonassen, 2022）。此外，挪威是唯一與俄羅斯在陸地及海域都接壤的國家。俄烏戰爭之後，挪威與美國軍事交流日益緊密，與北約協同合作也更加密切。若芬蘭與瑞典順利加入北約，則北極理事會正式成員國除了俄羅斯之外，都是北約盟邦，其針對性極為明顯。北極地區的安全治理也少了安全閥及緩衝區。

挪威原本就是北約的成員國，與美國的軍事交流合作也十分密切。俄烏戰爭後，安全問題成為挪威高北政策的核心。就短期而言，挪威北極圈區域的基礎建設，例如光纖電纜，也面臨安全上的隱憂。由挪威實質控制，北極圈內最大的島 Svalbard 更可能成為衝突的引爆點。從挪威角度來看，北極理事會的制度性合作，以及北極國家與俄羅斯的功能性合作，並未能改變其對外侵略，以及反西方的行為。再加上中國與俄羅斯日益緊密的安全合作關係，更使得挪威，以及其他北歐環北極國家，將中國也視為地緣政治的長期威脅。中國已經

是全球性的強權，在經濟及政治上具有雙重優勢，其經濟工具的政治化使用，是否會在安全上造成實質的威脅，是環北極國家所深切關注的。然而，在實際操作面上，北極國家仍舊重視維持直接溝通的管道，以防止因意見分歧、意外，以及誤判而導致升高的危機 (Osthagen, 2022)。

美國近年來更是積極從地緣政治角度切入北極治理議題。美國於 2022 年 10 月間發布新版的北極國家策略 (National Strategy for the Arctic Region) 報告書。此一政策報告強調了區域安全、氣候變遷、可持續發展、阿拉斯加原住民的協同治理，以及多邊合作的重要性。相較於川普時代的單邊政策及與環境議題脫鉤，美國重回了多邊合作的格局，在既有的北極理事會架構中與北極各國合作，但要確保美國的領導地位。在能力強化方面，美國將更新升級北美防空系統 (NORAD) 與環境監測設備，並擴大與改善北極地區通訊基礎設施。美方也願意未來在一定的情況之下 (under certain conditions)，與俄羅斯恢復合作。

美國的這份官方文件中有關中國的北極政策頗令人矚目。該報告書指出中國正全面地擴大在北極地區的經濟、外交、科研，以及軍事的活動。中國不但瞄準北極的重要礦產資源，並且利用科技合作遂行軍民兩用科技的發展，尤其是支援在北極的情報及軍事活動。中國除了擴大北極破冰船的規模外，解放軍海軍也在北極地區展開了活動 (White House, 2022)。

### 三、地緣經濟與全球化的衝突

俄烏戰爭，以及中俄戰略夥伴關係形成，促使北極國家從地緣經濟的角度重新思考經濟安全的問題。面對新的安全治理形勢，北歐國家正重整戰略物資的全球供應鏈，並達成永續發展的目標。根據估計，到 2030 年，為因應電動車及風電等新能源的發展，全球對稀土原料的需求將達現今的五倍以上。現今中國獨占全球百分之八十到九十的稀土市場。北歐地區既無稀土礦產資源的開發，也沒有提煉的能力。2022 年，在俄烏戰爭爆發後不久，瑞典宣布發現重要的稀土礦藏。瑞典國營的 LKAB 公司與挪威的 REEtec 結成策略聯盟，於瑞典的 Lulea 設立環保的循環工業園區 circular industry park。此一園區將運用現代科技，將採礦及提煉過程的二氧化碳排放降低百分之九十。此外，自俄烏戰爭爆發，北溪天然氣管道停止供應後，2022 年挪威供應了德國百分之三十的天然氣，一躍成為德國最大的天然氣供應國。挪威也宣布 14 億歐元的新的投資計畫，以開發位於北極圈以北的天然氣資源。此外，2023 年兩國也締結了「氣

候、再生能源，與綠色工業」策略聯盟，建立「綠色氫能 (green hydrogen)」的運輸管道，並建立從挪威到德國北方港口的輸氣管線。就中長期目標而言，則是建立歐盟內的氫能、離岸風電、電池、碳吸收與儲存「綠色航運」原材料，以及微電子工業的合作機制 (Bye, 2023; Humpert, 2023 a)。

俄烏戰爭也對原本各方期待甚高的北極北方航道產生了影響。原本預期從遠東地區通往北歐的航道，也因為西方的制裁而停止營運。即便是中國國營的中遠集團，也於 2022 年停止行駛北方航道。俄羅斯方面於 2017 年與南韓現代重工的技術合作計畫，也於 2022 年 5 月停擺，使得俄羅斯遠東造船廠 (Zvezda) 能否如期完成訂單上 100 艘行駛北方航道所需船舶的計畫，投入了變數。

然而，從統計數字來看，2022 年俄羅斯通過北方航道的貨運量比 2021 年沒有減少，反而增加了 966,000 噸，高於預期目標。若從內容來看，貨運的物資主要是原油及液化天然氣。運送的船隊則是俄羅斯自身的船隊。運送的目的地則是中國及印度。2022 年，俄羅斯超過沙烏地阿拉伯，成為中國最主要的原油供應國。自俄烏戰爭以來，印度以七折的價錢，每日從俄羅斯進口一百萬桶原油，是原本的 33 倍之多。此外，印度雖然百分之九十的原油仰賴進口，但是印度的煉油工業及石化產品卻在世界上占有一席之地。不少產品出口到歐洲，印度是歐洲實質上的煉油基地 (Humpert, 2023 b; Mellow, 2023)。

參與北極圈活動日益積極的中國，是否會挑戰現有北極區域秩序，也成為北極外交的重大議題。2022 年 10 月於冰島舉行的 Arctic Circle Assembly 中，荷蘭籍的北約軍事委員會主席 Rob Bauer 即指出中國「沒有分享我們的價值觀，並且破壞了國際秩序與規則」。同時譴責中國對俄羅斯的入侵烏克蘭置若罔聞。中國駐冰島代表何儒龍隨後指責此種發言充滿西方的偏見，並強調中國向來是和平的締造者，同時尊重國際衝突的歷史根源 (Bennett, 2022)。中國對北極地區是否構成新的安全挑戰？目前看法仍有分歧。論者指出，事實上中國針對北極的政策規劃，與實際執行能力及可行性，有一定程度的距離。中國推出的冰上絲綢之路看似宏大，但落實的項目並不多。這些半途而廢的項目包括中國參與芬蘭的北極鐵路計畫、連結芬蘭與挪威北部的鐵路計畫、連結芬蘭與愛沙尼亞的塔林海底隧道計畫、格陵蘭 Kuannersuit 的鈾礦、鐵礦與稀土計畫、美國阿拉斯加的天然氣計畫、在挪威與冰島的土地開發計畫、Nunavut 的金礦計畫，以及北方航道海底電纜計畫等。中國的一帶一路計畫如何破壞了北極以規則法律為基礎的國際秩序，也待進一步的證據來論證 (Lanteigne, 2022)。

## 四、結語

北極治理的持續與轉變為政治學者帶來進一步深思的課題。以經濟及環境永續為基礎的全球治理機制，終究難以自外於全球安全及軍事格局的變遷。北極地區也不例外。北極治理的成員國同時納入自由民主國家的西方國家，以及體制與意識形態差距甚大的俄羅斯，以及以觀察員身分參與的中國。俄羅斯入侵烏克蘭，使得其他環北極國家的歷史記憶被喚起，文化及意識形態重新成為將安全因素納入北極治理機制的重要推動力。由於俄羅斯控制北方航道及北極圈內相當大的領土及領海，未來如何「與熊共舞」，重新建立和平共存機制，以及多邊的互信，是未來北極外交與治理能否穩定發展的關鍵。中國作為新的北極事務參與者，是否有挑戰現有制度及秩序的意圖及能力？美中全球爭霸如何影響未來北極治理的前景？也是值得進一步探討的課題。

## 參考文獻

- 冷則剛 (2023)。〈北極政治與區域治理〉，收錄於蘇宏達、張景安主編《分裂的世界？21 世紀全球區域化研究導論》，即將出版。
- Bennett, Mia. (19 Oct 2022). Arctic Circle 2022: A NATO admiral, Chinese diplomat, and Faroese metal band walk into a concert hall. <https://www.cryopolitics.com/2022/10/19/arctic-circle-2022/>
- Burke, Danita (ed.). (2020). *Diplomacy and the Arctic Council*. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Bye, Hilde-Gunn. (13 January 2023). Europe's Largest Deposit of Rare Earth Metals Found in Northern Sweden. <https://www.highnorthnews.com/en/europes-largest-deposit-rare-earth-metals-found-northern-sweden>
- Doshi, Rush Doshi, Alexis Dale-Huang, & Gaoqi Zhang. (2021). *Northern Expedition: China's Arctic Activities and Ambitions*. Brookings Institution.
- Humpert, Malte(a). (11 January 2023). Norway Now Germany's Largest Gas Supplier, Future Supply from Arctic To Support Exports. <https://www.highnorthnews.com/en/norway-now-germanys-largest-gas-supplier-future-supply-arctic-support-exports>
- Humpert, Malte (b). (16 January 2023). Russia Reroutes Arctic Oil To China and India as Result of EU Sanctions. <https://www.highnorthnews.com/en/russia-reroutes-arctic-oil-china-and-india-result-eu-sanctions>
- Jonassen, Trine. (5 January 2023). Finnish President Sauli Niinistö: "The End of the Era of Finnish Non-Alignment". <https://www.highnorthnews.com/en/end-era-finnish-non-alignment>
- Lanteigne, Marc. (29 August 2022). The Rise (and Fall?) of the Polar Silk Road. <https://thediplomat.com/2022/08/the-rise-and-fall-of-the-polar-silk-road/>
- Leng, Tse-Kang, & Zhao, Zhu-Cheng. (December 2020). Partnership on the Ice? Power Politics and Economic Engagement in Sino-Russian Arctic Diplomacy. *Chinese Political Science Review*, 70, pp.1-39.

- Mead, Leila. (11 April 2022). A Warming Arctic is a Warning for the World. <https://www.iisd.org/articles/deep-dive/arctic-warming>
- Mellow, Craig. (30 January 2023). Russia's Pain Over Oil Ban Is a Big Gain for India. <https://www.barrons.com/articles/russias-oil-ban-pain-is-a-big-gain-for-india-51674839537>
- Østhagen. (20 October 2022). Andreas For Norway, the risk of conflict in the Arctic has increased. <https://www.thearticinstitute.org/norway-risk-conflict-arctic-increased/>
- White House. (October 2022). National Strategy for the Arctic Region. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>