

極地之爭

北歐小國外交戰略與外交思維

Polar Controversy: Diplomatic Strategy and Statecraft among the Small Nordic Countries

蔡育岱

壹、前言

Robert O. Keohane 曾說過：「霸權與國際制度可以促進合作的實現。」雖然國家之間會有共同利益，但共同利益並不一定會產生合作，只是單一合作的客觀條件，若真想要實際合作，則必須依賴制度。國際制度對於外交行為有其獨特的影響力，另一方面也認為強權國家在許多國際制度中有其特殊的決定性。故而國家生存與利益競逐中，藉由傳統權力平衡運用、國際制度的合作，讓國家在調和鼎鼐、合縱連橫之際，彼此產生相互制約的效果。而小國也可以透過國際合作和國際制度的功能，讓其保有生存。此外，透過拉攏第三方勢力，或藉由利益平衡（Balance of Interest）的概念，更可降低結構中的威脅本質。故本文所舉北歐小國（丹麥、挪威、冰島）外交戰略與思維例子，就是藉由傳統拉攏第三方勢力或依附霸權方式施展外交策略，如表 1 國際政治下的國際建制 vs. 權力平衡所示，達到保有在極地之爭的利益。

表 1：國際政治下的國際建制 vs. 權力平衡

	國際制度	權力平衡
霸權與國際制度可以促進合作的實現		
實現方法	多邊會議、合作倡議、論壇	大國的存在
國家地位	不論大小強弱/一國一票制	小弱國受制於大強國
機制運作模式	國際制度建立	霸權、威脅平衡、利益平衡
實質戰略	規範、條約化、國際慣例	小國拉攏第三方介入
實踐方面	新制度設立	第三方參與合作

資料來源：作者自行整理

貳、中國勢力介入與北歐小國之戰略選擇

2018 年 1 月 26 日，中國國務院公布其《中國的北極政策》白皮書，強調中國是「近北極國家」、更是陸地上最接近北極圈的國家之一，¹其依據《聯合國海洋法公約》，中國擁有在北極圈開採資源與航行、飛越等權利，以打造「冰上絲綢之路」(Polar Silk Road/Cold Silk Road)。中國近年在北極活動日益頻繁，除派出多艘科學考察船赴北極圈勘探外，還與俄國合作開闢北極航道，而冰上絲綢之路的倡議也在極力拉攏沿北極圈一帶國家。

據資料顯示，2017 年使用北極航道的破冰引航增加了 20%，而北極地區中國旅客數量亦增加了 9 倍。一旦冰上絲綢之路成行，將能縮短中國到歐洲的航線 25%-55%，大大縮短了中國前往西歐地區的航程，故而中國在北極的政、經、旅遊等活動都有增加趨勢。順著這個邏輯，可以不難想像近期中國在北極地區的活躍，正好與極地小國達成多項的合作默契，雙方利用國際制度與傳統現實主義的

¹ 其實早至 2015 年中國外交部長王毅在冰島舉行的第三次北極圈會議上，就發明了一個名詞，聲稱自己為「近」(near)北極國家。

戰略，彼此合作、拉攏與介入博弈，以下分別介紹北歐小國外交戰略與外交思維：

(一) 丹麥

因為格陵蘭島的資源和航道利益，2008年5月，丹麥主動召開了「伊盧利薩特會議」(Ilulissat Ministerial Conference)，希望透過多邊國際合作，爭取北冰洋資源的開發權利。而會後的《伊盧利薩特宣言》(the Ilulissat Declaration)，更主張由丹麥在內的北極沿岸5國共同管理北冰洋安全事務，排除其他國際組織的涉入。這種對外政策的靈活，亦即小國拉攏第三方介入，充分展現丹麥政府處理北極事務時的彈性。除此之外，2011年8月，丹麥政府公布《2011-2020年丹麥王國北極戰略》(Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020)，主要目的在維持自己利益，目標則是強化軍事設施，保持北極地區經濟的永續發展，尊重北極地區脆弱的氣候、環境和自然生態，與國際夥伴進行密切合作，以確保和平、穩定與安全的北極地區。2012年1月丹麥外交部又宣佈新增北極大使一職，協調其所實施的「北極戰略」，以維護丹麥在北極地區的權益。

2014年，配合著中國的「熊貓外交」(Panda Diplomacy)，丹麥與中國展開投資礦物開採的外交合作，中國目前是格陵蘭島上最大的投資礦產資源國家。2015年9月，中國國家主席習近平會見了丹麥總理拉斯穆森(Lars L. Rasmussen)，雙方再次強調加強北極科學考察等合作，顯示出雙方對北極合作的重視。不過在拉攏北約介入的策略上，丹麥態度顯的較不明確，因為北約在北極地區的存在會增加局勢的複雜性。一方面，丹麥雖然承認北約組織是應對俄羅斯的最好機構；但另一方面，丹麥也對外部軍事組織介入北極事務感到

擔憂，認為這將增加與俄羅斯之間的安全困境。因此，在北約涉入北極的議題上，相較挪威堅定拉入北約的立場，丹麥較不明確。

（二）冰島

嚴格而言，冰島是全部領土都在北極圈內的唯一國家。2013年10月12日，由冰島主導的「北極圈論壇」(Arctic Circle Forum)於冰島首都雷克雅維克宣告成立。²同時，中國、印度與新加坡皆有代表與會，「北極圈論壇」的價值在於制衡，對北極理事會構成持續壓力，而這種壓力對於北極國家和非北極國家間建立起相互尊重、理解的平衡關係很有必要。有制衡的格局才是穩定的格局，有制衡的合作才是能夠持久的合作。

北極圈論壇為域外國家參與北極治理提供了一條重要路徑，同時提升冰島在北極事務中的話語權。北歐國家的北極利益觀與美俄加等國不同，不只是資源的爭奪更是生存的確保，在此邏輯下，沒有地緣政治關聯的中國是不被視為一種威脅。在北歐國家的北極外交戰略中，引中國入北極，利用中國的存在平衡其他北極大國是個策略。2012年，中冰兩國簽署《中冰海洋和極地科技合作諒解備忘錄》；2013-2014年，冰島與中國聯手籌劃開發北極油氣和航道，雙方拓展在地熱勘查與地質地學領域的聯合研究、技術合作，在多雙邊層面開展北極相關領域務實合作交流，共建海洋與極地聯合研究中心。

另外，冰島也積極邀請北約介入北極事務，由於冰島是唯一北

² 當時預計有 200 餘名相關國家的政要、企業家和學者圍繞北極科學、軍事安全、資源開發和環保等一系列問題展開了平等協商，旨在推動各北極利益行為體的多邊對話與協調。該論壇是繼北極理事會之後成立的另一個專注於北極事務的國際論壇，對所有國家開放，甚至南亞的不丹等國也派員參會，可見其代表性之廣。

約會員中沒有常備軍的國家，北極圈的戰略環境更需仰賴北約的參與；在軍事方面，冰島重視其與北約防務系統相連的重要性，強調整合入北約「空防禦系統」內，2017年7月，北約10國集結在冰島外海進行反潛與反艦演習。而民事方面，2009年1月，冰島於首都雷克雅維克主辦了有關北極問題的北約高級研討會，就民事問題與北極問題進行交流，會議認為北約應立即加強對北極的關注，提升其對北極的情況監控、發展災害救援等軍事、民事能力；最後建議應在極地區域創建一個無核區，這是歷史上首次有北約國家提出此類倡議。

（三）挪威

1996年，挪威加入《聯合國海洋法公約》後，使得對他有利的大陸礁層與專屬經濟區的「主權權利」，獲得國際法法源的確認與保障。進入21世紀後，挪威先後於2005年、2006年與2009年發佈三份北極戰略報告，主要涉及氣候變化、能源開發和俄羅斯關係，報告主旨是保持挪威在北極地區的主導作為，增加能源開發、漁業等活動，維持與俄羅斯的睦鄰友好關係。挪威對極地考量除了地緣政治外，也是因為北極的經濟價值。目前，挪威已經勘測出的估值達原油及天然氣已探總儲量為130億標準立方米。

除此之外，在第三方參與合作方面，挪威支持中國成為北極理事會的觀察員，希望中國和其在北極開發合作。³加上挪威是北約會員國，要求提升北約在北極作用的角色上也最為積極，同時亦尋求歐盟架構下強化北歐國家間的防務合作。2009年，挪威在北極圈內

³ 北京與挪威的關係就曾一度因為中國異議人士劉曉波獲頒諾貝爾和平獎而重挫，現則認為中國參與北極事務是共同建設一個體系，中國在極地的科學考察站，即北極黃河站，是由挪威公司負責管理後勤與維護。

建立軍事司令部，成為全世界唯一在北極設有永久軍事司令部的國家；同年，挪威將軍隊中規模最大的一支轉駐至北極圈內，並開始購買破冰能力的大型支援艦船，以增強驅逐艦在北極海域的巡航能力。此外，2006、2007、2010 和 2012 年，挪威多次積極主辦北約在北極圈內的演習活動。2018 年 4 月，挪威與北約計劃 10-11 月舉行代號為「三叉戟」(Trident Juncture) 的演習，預估將是計冷戰後最大規模的軍事行動。

表 2：極地之爭下的國際建制 vs. 權力平衡

	國際建制	權力平衡
實際參與	國際慣例（海洋法、大陸礁層公約）、北極理事會	大國（俄、美） vs. 小國（冰島、丹麥、挪威）
國家地位	不論大小強弱，皆屬平等的安全關係	小弱國受制於大強國，安全關係不平等
機制運作模式	國際制度建立 建制規章 形塑規範、新論壇	霸權、威脅平衡、利益平衡（相較俄羅斯，北約、中國對北歐小國不具威脅，只有海洋利益的問題）
北極戰略	1. 領土主權 2. 沿岸國家之主權權利（享有勘探、開發其大陸礁層自然資源） 3. 排除北極為人類共同資產	北約介入與中國、印度、義大利、日本、南韓和新加坡成為觀察員
實踐方面	北極理事會觀察員 北極圈論壇	冰島：北約、中國力量 丹麥：拉攏中國勢力進入 挪威：借用北約、中國力量

資料來源：作者自行整理

經由上述極地小國實質北極策略，丹麥、冰島與挪威的外交戰略與思維可以整理如上表 2 所示：(1) 運用國際建制的功能：國際慣例、新論壇、觀察員制度等形塑規範，排除北極作為人類之共同資產，使極圈國家得以獨佔其主權權利；(2) 另外透過傳統權力平衡運用，拉攏霸權（北約、中國）、第三方勢力（印度、義大利、日本、南韓和新加坡）等，相較於俄羅斯對於北極的動機，北約、中國對北歐小國不具威脅，只有海洋利益的問題。

參、結論

回顧 2011 年北極理事會在格陵蘭努克發表《努克宣言》(Nuuk Declaration)，要求觀察員的入門標準是必須承認北極國家在北極的主權、主權權利和管轄權，一般稱為「努克標準」。儘管同樣在北極事務中處於地理核心國家，但各國實力大小不一，相較於美俄加等大國，挪威、丹麥、冰島明顯處於弱勢與週邊，然而這些國家透過外交戰略，清楚拉攏第三勢力、借用北約、中國力量、援引國際制度規範實踐，透過國際合作的可能性和國際制度的功能，讓其生存或得利，小國戰略效果可謂相當正面。尤其冰島主導的「北極圈論壇」，已形成北極圈另一股的基礎力量，由此可知，這些極地小國戰略具有其重要性意義，值得我們參照。

