

加拿大北極政策與中國在北極的野心

Canadian Arctic Policy and Chinese Ambitions in the Arctic

J. Berkshire Miller

壹、前言

作為北極圈的第二大國家，加拿大保持對北極問題的高度重視，並且通過種途徑積極促進該地區主權與永續發展。然而，儘管加拿大在北極地區的陸地面積很大，但該地區的人口仍然稀少。居住在該地區，例如加拿大的納努瓦特（Nunavut）地區、育空（Yukon）地區以及西北（Northwest）地區人口只大略多於 20 萬人，包括土著人和非土著人。也就是說，北極仍然是加拿大具有戰略意義、相當重要的一部分，並且佔加國陸地面積的 40% 以上。¹

隨著加拿大在北極地區繼續因應不斷變化的生態系統以及面對氣候變遷的影響，在治理方面也在過去幾十年中不斷地發展，例如藉由現代土地方面的劃界解決方式、政府自治安排的談判、聯邦管轄權的下放以及在 1999 年所建立的新領土納努瓦特（Nunavut）地區等，更強調北極居民的自決權。這些政治上的變化很重要，因為加拿大北極地區正面臨一系列迫在眉睫的挑戰，例如糧食安全、基

¹ See "Canadian High Commission in London focuses on Canada's Arctic," http://www.canadainternational.gc.ca/united_kingdom-royaume_uni/bilateral_relations_bilaterales/arctic-arctique.aspx?lang=eng

礎設施、居住問題，以及愈來愈多外國人對該地區趕到興趣。

貳、新的北極政策框架

在加拿大現任總理杜魯道（Justin Trudeau）政府的領導下，採取了一項目的在重新建構北極問題之新的《北極政策框架》（Arctic Policy Framework），該框架的重點是「各級政府、原住民、各個企業以及其他利益相關者共同努力協調，藉由確定議題和可能的解決方案，以便因應北極地區的挑戰以及可能出現的新興機會」。²藉此，加拿大政府確定了 6 個支柱以支撐此一新的政策框架，但這目前仍在磋商中：

- （1）全面性的北極基礎設施；
- （2）強化北極地區的人民和社區關係；
- （3）加強、且可永續性和多樣化北極的經濟；
- （4）北極科學研究和土著的知識；
- （5）保護環境和保護北極的生物多樣性；
- （6）把北極納入全球重要區域範疇進行思索。

由於涉及國際事務，第六個也是最後一個支柱是最重要的。這涉及加拿大對全球合作夥伴應如何看待北極的觀點。

北極圈由 8 個環北極圈國家所組成：加拿大、丹麥王國（格陵蘭島和法羅群島）、芬蘭、冰島、挪威、俄羅斯、瑞典和美國；且近年來對於非北極圈國家而言，它已是一個日益重要的地區。這可以從他國對於北極理事會（The Arctic Council）興趣大增，以及設立常駐觀察員清楚地證明這一點。畢竟，北極理事會仍然是對於北極的

² Indigenous and Northern Affairs Canada, "Canada's Arctic Policy Framework," <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1503687877293/1503687975269>

永續發展以及環境保護相關合作事務的首要機構。北極理事會對加拿大而言非常重要，而且實際上它是以加拿大領導人在 1996 年所推動《渥太華宣言》(Ottawa Declaration) 為基礎所建立的。

加拿大還與其他多邊論壇合作，例如國際海事組織(International Maritime Organization)和北極海沿岸國家會議(Meetings of the Arctic Ocean coastal States, A5)，他們是與北極航運和漁業有關決策的重要機構。還有越來越多的國際條約也針對科學合作、科學研究以及搜救等議題上，加強與北極的合作。

參、對中國在北極利益之因應

在亞太地區尤其如此。2018 年 1 月，中國發布了以《中國的北極政策》為題的北極政策白皮書，其中概述了北京未來幾年對該地區的利益與戰略願景。有些分析師對北京的「極地絲綢之路」(Polar Silk Road) 戰略抱持謹慎保守的態度，僅將其作為中國大戰略的某種補充。而中國的大戰略「一帶一路倡議」(BRI) 則主要旨在增加其影響力，並在自中亞到歐洲橫跨多個領土區域建立基礎設施，甚且橫跨印太區域的海域。這引起了北極地區的國家的注意，其中包括加拿大在內，他們認為中國在北極地區的利益或興趣可能不會那麼溫和，這有可能與地緣戰略的角度有關。

會引起這種關注的部分原因，主要來自北京堅持認為它在往後的北極事務有必要扮演更積極且重要的角色。

例如《中國的北極政策》中便指出：「北極地區現在的局勢，遠超過原來的北極地區國家之間或區域的性質。北極地區的局勢對該區域以外的國家利益，乃至整個國際社會的利益，產生了至關重要的影響。這關乎人類的生存、發展以及共同的未來。這是一個涉及

全球以及具有影響國際的議題。」³事實上，中國已將自己歸類為「近北極國家」，其定義是指「最接近北極圈」的大陸國家。北京對此一地位的理由是，北極地區的未來不論是從環境、經濟乃至戰略的角度，對於中國的氣候都產生直接性的影響。

2013 年，中國成為北極理事會的永久觀察員，其他在亞洲的永久觀察員國家包括日本、韓國、新加坡和印度。但是，中國與其他國家的差別在於，除了它是美國唯一的非盟友或非戰略夥伴這一事實外，中國對於北極區域具有擴張勢力範圍計畫也引發關注。事實上，中國北京目前有計劃採購比美國（北極理事會最大的國家）更多的破冰船。中國除擁有從烏克蘭購買的雪龍 1 號外，第一艘國造的破冰船雪龍 2 號，也已於 2018 年 9 月完工下水，⁴預計 2019 年起交付使用。

加拿大本應該歡迎來自中國和其他非北極國家在該地區扮演具有建設性的角色，但是也應該留意「極地絲綢之路」的計畫可能因為擴展而影響到北海航線的發展。除此之外，中國在這方面的作用仍然存在問題，因為其計畫仍需要與俄羅斯和加拿大加強合作。中國還提出了一項有利於《聯合國海洋法公約》(UNCLOS) 的解釋，並保證通過北極航線的航行自由，無論是非北極或是北極國家都可以。這種觀點與加拿大對北極航運路線作為區域內而非國際水域的解釋相衝突。⁵

³ 中華人民共和國國務院，《中國的北極政策》，2018 年 1 月；

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>

⁴ 雪龍 2 號船長 122.5 公尺，吃水 7.85 公尺，排水量約 13990 噸，最大航速 12-15 節，續航力 2 萬海里，可乘載 90 人，以 2-3 節航速在冰厚 1.5 公尺環境中航行。

⁵ See "Arctic Positioning: China's Ambitions in the North,"

<https://www.asiapacific.ca/blog/arctic-positioning-chinas-ambitions-north>

肆、加拿大對中國區域戰略之觀點：安全考量

中國依然是美國在東亞地區的主要挑戰者。雖然中國在該地區的優勢和影響力早於美國川普總統上任之前就存在，但他對東亞區域的情勢明顯缺乏更具凝聚力的戰略，這些都將對中國有利。中國共產黨最關心的就是中國政權的穩定與合法性，以及中國經濟能持續繁榮和現代中國的領土完整性（兩者都是維護共產黨統治的關鍵因素）。中國的角色以及在東亞區域安全的利益，在區域內都必須將這些特定利益納入考量。

中國持續投資他們自己的軍隊，並且進行大規模改革，這可能會使中國的人民解放軍（PLA）成為一支更有效率且戰鬥更為敏捷的軍力。鑑於中國解放軍與美軍在該地區目前的實力仍有差距，所以中國解放軍在「反介入/區域拒止」（A2 / AD）及各種類型的海戰和監控科技上進行投資，使得中國極有可能是第一個，也是最主要能在第一島鏈範圍內進行作戰能力的國家，⁶這也使得若在該區域發生任何可能潛在衝突時，美軍的作戰會很難存活。如果在東海和南海發生任何潛在的衝突，美軍（以及同盟夥伴台灣和日本）的這些作戰能力將令人憂心。

隨著中國持續增加年度軍事預算，解放軍可能會因此不斷尋求獲得頂級技術和能力，以挑戰美國在該地區的地位。雖然中國官方宣稱其 2016 年度軍費開支約為 1466 億美元，值得注意的是，這一數字的金額並不一定能反映中國在軍事現代化和研發新科技能力的實際數字。事實上，在 2015 年，美國國防部估計，當時中國的軍費支出大約為 1800 億美元，而這個數字被其他一些非政府組織認為太

⁶ 第一島鏈（The First Island Chain）是一種地緣戰略的海洋區域，其範圍大致是經過日本、台灣和菲律賓，最後到婆羅洲。中國的目標是能夠在該地區與美國海軍競爭強權的地位（並最終超越美國）。

低了。儘管中國真正的軍事支出可能仍存在不確定性和爭議，但有一個事實非常清楚：中國政府將在短期至中期內，持續對其軍隊進行投資。

鑑於中國共產黨對於美國及其盟友在東亞的角色之說帖（尤其是涉及航行自由的行為），很明顯地，中共本身認為中國的軍事行動是表達其在東亞區域過去原即擁有的區域領導合法性，只是重新回到歷史上的地位，而不是許多西方媒體、學者和專家所表示的是破壞區域穩定的力量。事實上，中共保持這樣堅定的立場，強調美國在該地區的軍事存在，就是導致區域不穩定的主因。有部分的理由是，北京不太可能完全無視於國際仲裁法院關於中國在南中國海的主權不具合法性的決定。但是令越南和台灣感到懊惱的是，中國仍將維持（如果不加強）其在南中國海的軍事態勢，並且口頭抗議任何對該地區的潛在威脅。事實上，北京持續加強該地區人工島礁的軍事化，而且不管這些定居點不符合國際法。

中國還透過外交手段強迫其東協（ASEAN）鄰國在海牙仲裁上採取有利中國的立場。東協在其公報或會議上也沒有提及裁決與其執行的情況。除此之外，北京也因菲律賓政府更迭而獲得「解套」，現任菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）對南海問題採取了溫和想要和解的態度。

雖然南中國海和朝鮮半島的不穩定持續成為國際頭條新聞，但東海的局勢也因為中國船隻和戰機不斷侵入尖閣群島（中國稱之為釣魚台列嶼）的領海與周邊領空而繼續惡化。事實上，根據日本海岸警衛隊的統計數字，單純就去年而言，中國船隻就有 122 次入侵尖閣群島周圍的領海。在同一時間，則共有 752 起中國船隻，主要是由海岸警衛隊、漁船和商船所組成的假海上民兵，在日本島嶼周

圍的區域內發現。

這是 2013 年以來，中國對尖閣群島介入程度最高的一年。2013 年日本從私人買家身上購買三個島嶼，以避免當時的民族主義者東京都知事石原慎太郎（Shintaro Ishihara）試圖購買這些島嶼。2017 年 8 月，中國船隻在島嶼周圍鄰近地區出沒（發生 147 起事件），這是有記錄以來規模最多的，甚至超過 2012-2013 年同月紀錄，當時中日之間的關係到達最低點。這些數字揭示了在東海出現「冷卻」期的觀點，這是由於中日之間的政治關係有略為和緩的關係所致。更糟糕的是，儘管中國領導人習近平和日本首相安倍晉三同意在東海實施危機管理機制，但是在推動安全措施方面並沒有真正的引線推動這樣的措施。

伍、加拿大可能的解決方案和選項

作為一個太平洋國家以及與美國的親密盟友，加拿大面臨一些艱難的選擇。作為一個中間力量，加拿大可以扮演保持東亞區域穩定的重要角色。藉由採取小心謹慎的態度面對東亞局勢，將有助於加拿大促進自身的國家經濟利益，同時亦能維護其與美國的重要關係，更能促進該區域的和平與法治。

作為世界第二大經濟體，中國已經成為東亞區域的主要經濟大國之一，並且提供不可輕忽的經濟機會。中國將持續利用其雙邊貿易與外交關係，以提升其在東亞區域的影響力，特別是在東南亞區域，並透過書面簽署的外交方式以及結合直接建立關係的交往方式，建立聯盟關係。因為，透過零星且以議題為基礎的衝突解決策略是無法有效確保安全的。

基於這些理由，加拿大應尋求更全面地與東亞區域重要的國家

交往，特別是與日本、南韓、台灣，以及東協（ASEAN）。這種交往不能只是單純的經濟層面而已，也必須有實質性政治安全互動，如有可能最好是能有軍事上的交流以及軍事夥伴關係。加拿大還必須採取「開放視野」的方式與中國接觸，包括在北極地區。跟中國互動接觸除了有文化、社會和經濟方面的重大利益之外，還要有與中國追求更緊密經濟合作關係，以便為戰略安全方面提供挑戰。這些之所以重要，是因為最近有份關於加拿大具敏感性的科學技術可能已經轉移至中國企業的公開報告，而該技術涉及加拿大的國防或敏感部門的研究與發展。

儘管加拿大和中國的經濟存在很大差異，中國政府也強調彼此之間自由貿易協定關係能帶來無法言喻的利益，但加拿大仍必須承認，其給中國的實在太多了（甚至超過了經濟上的利益），加拿大的決策者必須盡可能確保自身優勢，為加拿大獲得最好的交易。加拿大還必須承認該國品牌的價值，以及可提供中國藉由同意自由貿易或是引渡條約，兩者擇一或是兩者皆有的合法性。體認到國際體系中的權力轉移現狀，加拿大應尋求與東亞區域主要的國家擁有多邊戰略關係，以確保其利益與價值。這樣將有助於加拿大在未來幾年有利可圖，並且將成為加拿大未來在亞洲世紀當中維持其重要性的基礎。