

# 中國前進北極 大國博弈先聲

閻亢宗

康寧大學通識教育中心副教授

## 壹、前言

中國破冰船「雪龍號」從上海出發，首次經由西北航道（Northwest Passage）穿越北極，於本月 6 日抵達北冰洋的波弗特海（Beaufort Sea）；在此同時，中國與俄羅斯海軍「海上聯合—2017」第二階段演習，也首度在鄂霍次克海（Sea of Okhotsk）海域舉行，這兩起獨立事件，在一個點上出現交集，這個點就是北極。這個交集點也預示北極將成為本世紀大國博弈的另一個場域。



## 貳、北極航道為中國海運提供機會

隨著全球暖化，北極地理面貌也出現極大變化。自從 1972 年起，北冰洋冰每 10 年平均減少 11% 面積，美國「國家冰雪資料中心」（National Snow and Ice Data Center, NSIDC）估計，若此一趨勢不變，到了 2030 年，北極可能出現夏季海冰完全消失的情形。這個趨勢雖然是全球氣候和地球生態的危機，對現實主義下的各國卻浮現許多機會。首先是過去因厚重冰層阻礙，無法開採的石油、天然氣等自然資源，未來將成為可開採的對象；其次就是海冰退去之後出現的國際新航道。

就中國而言，即使從單純的經濟角度來看，也承載著海運利益無可損失的壓力。2013 年，中國進出口貿易總額達到 4.16 兆美元，取代美國成為全球最大貿易國。目前海上運輸佔了中國總體進出口的 90% 以上。其中包括 94% 的原油進口、91% 的煤炭進口、92% 的糧食進口、和 98% 的鐵礦石進口。不難看出，海上運輸決定了中國現階段經濟發展的命脈，這也促使中國將維護海上交通線（Sea Lane of Communications, SLOCs）作為其核心利益。

目前中國的海上交通主要有東南西 3 條航道，東行航道穿越太平洋，通往北美洲和拉丁美洲；西行航道經南海、麻六甲海峽向西進入印度洋，通往中東、非洲和西歐；南行航道經南海，通往大洋洲及東南亞。隨著北冰洋冰融速度加快，中國也加入大國競逐潮流，探索經朝鮮半島海域、日本海、白令海進入北冰洋的航道，預示中國未來海運動脈將增加新的北行

航道。

北極航道開通之後，中國與歐洲與北美的貿易距離將大幅縮減，這可降低燃料費用，若再加上能夠避開傳統航道海盜猖獗海域節省的保險費，以及因蘇伊士運河（Suez Canal）和巴拿馬運河（Panama Canal）船隻壅塞衍生的費用等，將能大幅降低運輸成本，這對於極為依賴海運的中國而言，自然是不能放棄的機會。

### 參、經營北極相對低調

「雪龍號」是中國目前唯一一艘可行使極地海域的破冰船，是中國北極航道探索的先鋒隊，在成功行駛西北航道之前，已分別於 2014 年 7 月，成功行駛大部分沿俄羅斯海域的東北航道（Northeast Passage）；<sup>1</sup> 及於今年 8 月成功行駛穿越北極點附近北冰洋公海水域的跨北極航道（The Transpolar Sea Route）（中國稱為中央航道）。短短幾年之內，中國探索了未來北極可能浮現的新航道，顯露中國對北極航道甚至北極整個區域的雄心。

然而，中國的北極經營採取的是相對低調策略，官方並不願意彰顯對北極的企圖，中國到目前為止並未公布它的北極戰略。「雪龍號」成功行駛西北航道後，中國主要負責極地事務的「國家海洋局極地考察辦公室」，在發布的報導中僅淡淡的說「為未來中國船隻穿行西北航道積累了豐富的航行經驗」、「獲取了第一手的海洋環境資料，填補了我國在該海域的調查空白」。類似的低度政治說法，也出現在官方對於東北航道和跨北極航道的報導中，顯示中國並不願意大張旗鼓張揚它的北極功績，或者直接表露它對北極地緣經濟與地緣政治變化的真實想法。

這樣的心態有跡可循，中國「國家海洋局極地考察辦公室」前主任曲探宙 2011 年在一次會議中表示，為避免國際疑慮，中國已將「評估極地潛在資源」的字眼從極地 5 年計畫中刪除；另一個例子是中國「當代世界研究中心」與瑞典「斯德哥爾摩國際和平研究所」（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）2012 年在北京召開的「北極地區中國和北歐發展合作」研討會，會議舉行前，有審批國際研討會舉行之權的中國外交部「條約法律司」，要求會中勿討論北極資源的議題，官員並表示，資源並非中國北極研究的優先項目。

中國的擔心其來有自，隨著中國崛起引發的「中國威脅論」在世界擴

---

<sup>1</sup> 俄羅斯將東北航道稱之為北方航道（Northern Sea Route），並不斷向全世界強化此一名稱，目的是取得控制這條航道的話語權。目前許多論述將東北航道與北方航道混用，但實際上北方航道雖然與東北航道重疊，卻不包括巴倫支海（Barents sea），亦即，北方航道其實只是東北航道的一部分。

散，中國對能源和原物料的龐大需求，已牽引全球經濟脈動，若北極是 21 世紀的「地理大發現」(Age of Discovery)，和地球油氣蘊藏最後的處女地，則將海上運輸及能源與安全戰略緊緊掛鉤的中國，一舉一動自然容易被放大鏡檢視。

事實上，各國對於中國參與北極事務確實表現出疑慮，特別是北極區域國家。<sup>2</sup> 中國自 2006 年即申請成為「北極理事會」(The Arctic Council) 的「永久觀察員」(Permanent Observer)，但三次遭到拒絕，一直到 2013 年才與其他國家獲准資格。當時「英國廣播公司」(British Broadcasting Corporation, BBC) 報導，中國是申請加入名單上最有爭議的名字，其中反對最力的有兩個國家，一個是加拿大，另一個是俄羅斯，這兩個國家有一個共同特色，皆各自將緊臨國土的西北航道和東北航道當作主權行使的內水 (Internal Water)，它們擔心中國的加入會稀釋它們在北極的主權和主權權利。

雖然中國官方對北極政策保持低調，但大陸學界對北極卻非常熱衷，很多大陸學者將中國定位為「近北極國家」，認為中國在地理上接近北極，北極的變化會直接影響中國。他們最常引用的例子是氣候變遷，表示北極的氣候和地理變化，會對中國造成直接影響，中國自然要關心、參與北極事務；另有些學者關注的是北極浮現的國際航道和自然資源，他們稱這些資源是「人類共同繼承的財產」，不能為個別和少數國家所獨佔，而應當為各國和全人類所共享。這些學者幾乎都是從中國的國家利益出發，更激進者如大連海事大學教授李振福，他進一步喊出：「誰控制了北極航線，誰就控制了世界經濟和國際戰略的新走廊。」

#### 肆、中國開始展現積極作為

在中國官方的普遍低調與學者的高調討論之間，有一個中國官方部門角色很特殊，這個部門是解放軍。作為全球前三名國家軍力的部門，解放軍的一舉一動深受國際矚目，也帶有極高的敏感性，但中國解放軍 2014 年 6 月在公布的《戰略評估 2013》報告指出，隨著北極地區冰雪消融速度加快，使其在海洋航運、資源開發等領域的戰略價值凸顯，正成為全球地緣戰略競爭新熱點。報告引用《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 規定，定位北極的公海屬於「人類共同繼承財產」，中國有分享此一區域資源的權利，也有權行使包括海

---

<sup>2</sup> 北極區域國家包括美國、俄羅斯、加拿大、丹麥、挪威、芬蘭、瑞典和冰島 8 國，前述 5 國則是北冰洋沿岸國，被稱為「北極 5 國」(The Arctic Five)，這 5 個國家的利益不見得與其他 3 國一致，同時也被懷疑想要自立門戶。

洋科學研究在內的公海自由，並將此稱為中國的「重要戰略利益」。

解放軍在正式文件中的表態，與中國其他政府部門、特別是外交部門，在國際上針對北極議題的低調，呈現不同的對比，這有三種可能的解釋，第一種可能是和外交部門唱黑白臉演雙簧，由解放軍表達中國對北極的強硬一面；第二種可能是解放軍不受中國黨政完全約束，因此勇於表達自己的北極立場；第三種可能、也是可能性比較高的解釋，是習近平掌權後，隨著中國改變鄧小平時代「韜光養晦」政策，更加偏向「有所作為」，中國對北極事務也開始表現的較以往更加積極和自信。

從習近平上台後中國政策的變化，可以看出這樣的軌跡。2012年11月，習近平接掌中共總書記；2013年3月接任國家主席和國家軍委主席。在習近平接掌總書記前2012年11月，即將卸任的總書記胡錦濤在18大報告中首度提出「建設海洋強國」的概念；隔年4月中國「國家海洋局」公布的《國家海洋事業發展十二五規劃》中，即罕見的凸出北極，不但把北極放在前言，還特別於章節中提到北極航道的利用調查與研究、北極考察常態化等，易言之，北極已成為中國追逐海洋強國之夢的重要元素；除此之外，解放軍2015年9月也做了一個不尋常的動作，其5艘軍艦編隊航行於北阿拉斯加外海，同時首度訪問三個北極歐洲國家丹麥、芬蘭和瑞典，顯示了它在北極軍事存在的潛在能力。

就習近平領導下，以發展海洋強國及抱持「中國夢」、「強軍夢」的中國而言，北極確實是不能忽略的全球戰略制高點。北極點是至各大國距離之和最小的點，北極冰層覆蓋也可提供潛艦極佳的隱蔽作用和safe的水下彈道導彈發射陣地，冷戰時期，美國在北極部署戰略核潛艦、彈道導彈和戰機等龐大武力，並與加拿大聯合成立「北美防空司令部」(North American Aerospace Defense Command)。蘇聯不甘示弱，也派出海軍最精銳的「颱風級」(Typhoon Class)核動力導彈潛艦常年在北冰洋巡弋，執行核戰略威懾巡航。冷戰結束後，雖然東西方在北極的對峙一度沈寂，但因北極特殊的地緣戰略地位，以及全球暖化增加的可接近性，使北極的地緣軍事價值再度被重視，加上浮現的海上交通線及油氣等能源蘊藏，更提高了北極的全球地位。

這也可以解釋中國與俄羅斯海軍「海上聯合—2017」首度在鄂霍次克海舉行，為何深受國際矚目。敏銳的觀察家已發現，這次軍演有兩大戰略意義，一是從東北方突破美、日構建的第一島鏈，讓美、日對於俄、中的軍事圍堵更形困難；二是從鄂霍次克海南部海域向東航行，即可穿越千島群島進入西北太平洋，若再往東北方向前進，即為進入北極航線的咽喉白

令海峽 (Bering Strait)。從軍事的角度看，若北極航線的貿易運輸重要性提高，也就意味它的軍事重要性提高。美國海權論的地緣戰略宗師 Alfred Thayer Mahan 在 100 多年前就強調，海上運輸影響國家的財富和力量，而海上運輸必須依靠國家的海權伸張方能確保，因此，國家的貨輪在哪裡，海軍的軍艦就必須在哪裡。

這樣的海權思維，一直是美國維繫美國全球霸權地位，及維持全球海洋公域自由航行的思維，現在，也深深影響中國的思維，特別是中國 2013 年提出「一帶一路」戰略，其中「21 世紀海上絲綢之路」，不僅是擴大中國全球經濟觸角的經濟戰略，更是落實海洋強國之夢的海洋戰略。「海龍號」探索北極航道，以及中俄聯合海上軍演選在鄂霍次克海舉行，都有海權思維反射的影子。然而總體而言，中國對參與北極事務仍舊非常謹慎，在今年六月「國家發展和改革委員會」聯同「國家海洋局」公布的《“一帶一路”建設海上合作設想》，雖然首度提到要「積極推動共建經北冰洋連接歐洲的藍色經濟通道」，但對其細節幾未言明，顯示中共對北極仍大體沿續低調的姿態。

#### 伍、前進北極勢將面對大國阻礙

然而，中國在前進北極的道路上，將會遭遇到很多的阻礙，其中之一即是前述北極區域國家的有形無形阻撓。例如加拿大外長辦公室稱「雪龍號」進入波弗特海取得該國政府批准，並強調「包括北極西北航道在內，所有通過加拿大水域的商船都需獲加拿大政府批准」。然而，無論是波弗特海或是西北航道，主權仍存在爭議，並非如加拿大所言為其所有。我們不知道「雪龍號」進入該海域之前是否曾向加拿大申請，<sup>3</sup> 若有，代表中國在北極主權問題上已向北極國家妥協，若無，則意謂未來隨著它在北極行動的增加，將會遭遇主權等問題的困擾。

不僅加拿大，狀似與中國形成準軍事聯盟的俄羅斯，雖然每年與中國進行海上聯合軍演，且與中國在北極能源開採與交易上進行合作，但對中國仍心存忌憚。俄羅斯海軍少將 V. Aleksin 1995 年曾表示「誰控制北極，誰就能夠控制世界」(He Who Controls the Arctic Controls the World)。為緊緊控制北極，俄羅斯除了高調提出北極大陸架的主權聲索，還強化了北極的軍力；在此同時，俄羅斯也密切監視中國在北極的行動。2010 年，俄羅

---

<sup>3</sup> 加拿大對西北航道和波弗特海的主權聲索，遭到美國的公開挑戰。兩國在 1988 年訂定暫時擱置主權問題的協議，加拿大同意美國破冰船在不經加國允許的情況下通過該水域，但這個協議並未明訂其他船隻如何處理。2008 年時，美國即公開否定西北航道和波弗特海是加拿大的內水，公開表示這片海域是可自由航行的國際公海。

斯海軍司令 Vladimir Vysotsky 罕見的針對中國提出警告，他表示俄羅斯會密切關注一些國家爭取北極利益的行動，特別是中國。他強調俄羅斯北方艦隊和太平洋艦隊會持續增加在北極的軍事存在，以捍衛俄羅斯的北極利益。可見至少俄羅斯軍方對中國在北極的擴張，一直抱持高度的戒心。

除了加拿大與俄羅斯，鮮少公開談論中國在北極角色的美國，實際上也關注中國的行動。美國「國務院國際安全顧問委員會」(International Security Advisory Board, ISAB)2016 年發表一份《北極政策報告》(*Report on Arctic Policy*)，即表達對中國北極活動的憂心。報告指出，中國在北極擁有非常重要的經濟機會，中國在北極地區的投資迅速增加，並已做好開發和利用北極資源的準備。委員會成員之一、曾任國防部副次長的 Sherri Goodman 則在當年參加一場研討會中，列出影響北極穩定的幾大因素，其中中國被列為僅次於氣候變遷和俄羅斯的第三大因素。可見就美國的觀點，中國現在雖然不是北極的問題，但未來極可能是一個問題。

#### 陸、臺灣應研究「北向」(代結論)

面對北極氣候、地理、地緣政治和安全的變化，臺灣似乎毫不關心，毫無警覺。臺灣一年對外貿易總額約 6000 億美元，貿易依存度超過 100%，99% 以上的貨物是經由海上輸往世界各地，北極航道的變化，直接衝擊我國的海運、貿易及經濟，但政府對北極的研究卻不甚積極，甚至比不上地理上更遠離北極的新加坡。從安全的角度看，中國未來若增加在北極的軍事存在，將對美國形成極大的戰略威懾力，如同冷戰時期蘇聯及目前俄羅斯對美國的武力制約，這將拮制美國對兩岸的軍事干預，間接影響臺海安全。過去國民黨政府搞「南向」無疾而終，現在的民進黨政府又一頭熱搞「新南向」，或許應該撥出一點時間和資源，研究如何「北向」了！

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)