

## 學術論文

## 大小之爭：北極圈大小國家的戰略互動

## Polar Controversy: Strategy and Statecraft among the Arctic states

蔡育岱 *Yu-Tai Tsai*

中正大學戰略暨國際事務研究所教授

*Professor of Institute of Strategic and International Affairs Studies**National Chung Cheng University*李思嫻 *Szu-Hsien Lee*

清華大學通識教育中心博士後研究員

*Postdoctoral Fellow of Center for General Education**National Tsing Hua University*

## 摘要 / Abstract

全球氣候變遷對北極地區所帶來的影響，相較於世界其他區域，有過之無不及。隨著氣候變遷導致北極圈永凍層的融化現象，不僅影響周遭鄰國傳統戰略部署與資源爭奪問題，亦引發全球環境與海洋等非傳統安全議題。北極圈涉及領土糾紛、商船航線、石油、天然氣和礦物勘探等，尤其此地區的軍事行動極可能導致此區成為未來各國合作與競爭的國際舞台。

北極問題實質上是海洋問題，但在能源資源爭奪、領土劃界與航道部署，充斥大國地緣戰略與小國外交思維。準此，本文以北歐小國在極地爭奪中所產生的海洋問題為探討背景，討論北極圈融化後所造成海洋問題下

的國家利益與區域權力平衡，文章主要呈現構想為二：(1)探究北歐小國(極圈內)－挪威、冰島、丹麥在氣候變遷影響北極後，所主張的北極外交戰略；(2)檢視北歐極圈小國在極地之爭中與大國壇坫週旋的外交思維。

Global climate change has affected the Arctic region with greater intensity than the rest of the world. With the phenomenon of climate change leads to melting of the Arctic permafrost, not only affect the surrounding neighbors, the traditional strategic and resource contention issues, but also lead to non-traditional security issues of global environmental and marine resources. Issues such as Arctic territorial disputes, commercial shipping through the Arctic, oil, gas, mineral exploration, and increased military operations in the Arctic could cause the region in coming years to become an arena of international cooperation or competition.

There are multiple concerns in the issues of Arctic, including scramble for resources, territorial delimitation, channel deployment, geostrategic thinking of great powers, and the role of small state diplomacy. Hence, the following discussion provides an analysis of polar controversy considerations for the balance of power and national interests. This effort involves two tasks: 1) after reviewing the climate changes affecting the Arctic in Part I, this discussion addresses the diplomatic strategies among Norway, Iceland, and Denmark. 2) Part II discusses geostrategic thinking of great powers and diplomatic Statecraft of the Small Nordic Countries in the Arctic Circle.

---

**關鍵字：**北極、北極圈、北歐小國、北極理事會、北極外交戰略

**Keywords:** Arctic, Arctic Circle, small Nordic countries, Arctic Council, and the Arctic diplomatic strategy

## 壹、前言

隨著全球氣候變遷與溫室效應，使得北極圈範圍逐漸縮減，北極潛藏的地緣戰略價值也日益凸顯。鄰近北極圈五國--俄羅斯、美國、加拿大、丹麥與挪威爭相對北極提出領土主張。<sup>1</sup>1996年9月，在加拿大渥太華成立，由加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典、俄羅斯和美國等八個國家組成北極理事會(Arctic Council)，<sup>2</sup>其宗旨是保護北極地區的環境，促進該地區在經濟、社會和福利方面的持續發展。目前俄羅斯、美國、加拿大、丹麥、挪威所以紛紛在極地區採取行動，主要都是為證明自己有權利享有大陸礁層自然延伸的事實。

其實北極週圍區域均不屬於任何國家，除俄、美、加拿大、丹麥、挪威等五個地理上鄰近北極周圍的國家外，其它國家是否可以宣稱對北極擁有部分主權或主權權利是非常有爭議的，其情形就如同許多國家曾宣稱對南極擁有主權一樣。依1982年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)的規定，沿岸國享有勘探、開發其大陸礁層自然資源的「主權權利」。惟主權權利與領土主權是不同的概念，它只涉及資源開發及其相關的管理權利，而不涉及對海床和領土本身的所有權。<sup>3</sup>因此，就法律層面來看，北極問題的最終解決很可能與南極相似，由主要爭端大國以會議方式通過一個《北極條約》，規定該區域非軍事化、凍結法律地位，對各國曾經提出的主權要求既不承認也不否認。不

---

<sup>1</sup> 北極地區通常指北緯 66°33'(北極圈)以北的區域。北極地區包括極區冰洋、邊緣陸地海岸帶、島嶼和北極苔原區如下【圖 1】。目前北極地區的加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典、美國和俄羅斯等 8 國強調擁有此區的開採權利。所以北極的陸地可分為這些國家所領有的領陸、領海、專屬經濟區和大陸架以及未被上述區域所包括的公海部分。

<sup>2</sup> 理事會主席一職由八個成員國家每兩年輪流擔任。2013年5月15日，中國、印度、義大利、日本、南韓和新加坡成為觀察員。相關資料請參考「北極理事會」網址：  
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/member-states>。

<sup>3</sup> 蔡育岱、譚偉恩，《國際法之延續與變遷(一)傳統公法》(臺北：鼎茂出版社，2009年)，頁 122-123。

過，如果考量時空因素，則或許今日的北極問題會比南極問題棘手些，各國為了爭奪本區域的天然資源與航行利益不惜衝突以對，並且對於極圈區域的國家而言，不將北極問題南極化才是較佳策略。<sup>4</sup>

不過以國際法角度而言，南極問題跟北極問題有相當的差異性，特別是國際社會目前還沒有關於北極地區法律地位的專門性公約。因此，目前各國主要依據《聯合國海洋法公約》來處理北極地區的有關爭議，例如大陸礁層、經濟海域、以及公海利用等事宜的爭端。其次就地理事實而言，北極與南極有很大的區別，北極主要是海洋而不是陸地。<sup>5</sup>北極是否如同南極是人類共同資產，北極圈周遭國家是否能有「主權」擁有的權利，或只是大陸礁層自然資源的「主權權利」？隨著氣候變遷導致北極圈永凍層的融化現象，不僅影響周遭鄰國傳統戰略部署與資源爭奪問題，亦引發全球環境與海洋等非傳統安全議題。當代北極圈涉及天然資源、石油、天然氣等的探勘與開採，促使各國在其能源安全上的重視，又關切著環境安全與傳統劃界、航線的戰略安全問題。

北極問題實質上是海洋問題，但在能源資源爭奪、領土劃界與航道部署，充斥大國地緣戰略與小國外交思維。準此，本文以北歐小國在極地爭奪中所產生的海洋問題為探討背景，分析北極圈融化後所造成海洋問題下的國家利益與區域權力平衡，文章主要呈現構想為二：(1)探討北歐小國(極圈內)－挪威、冰島、丹麥在北極圈冰層融化後，所主張的北極外交戰略；(2)檢視北歐極圈小國在極地之爭中與大國壇坫週旋的外交思維。

---

<sup>4</sup> 同前註，頁 124-125。

<sup>5</sup> 由於北極是由冰層覆蓋的冰洋(sea ice)。在 20 世紀 1920 至 30 年代間，有國家曾以「扇形原則」主張對北極的領土主權，即一個國家宣佈以其北冰洋沿岸東西兩點，到北極點以圓弧劃出扇形區域為自己的領土。然而，北極的冰層是會漂移的，無法作為領土，故以此原則主張領土主權，在法律上不能成立。同前註，頁 125。



圖 1：北極圈與鄰近五國

資料來源：曲拯民，〈北極圈—將來的地中海〉，《翼報》，2008年1月，  
<http://www.ebaomonthly.com/ebao/readebao.php?a=20080118>。

## 貳、各國對北極主張與處理近況

實際上，目前的北極爭端並不適用「領土」的概念來討論。而是應以涉及北冰洋下面的大陸礁層權利的歸屬為重點。依《聯合國海洋法公約》§56/77 的規定，沿岸國享有勘探、開發大陸礁層、專屬經濟區自然資源的「主權權利」。涉及天然資源的勘探開發、養護和管理的權利。<sup>6</sup>目前俄羅

<sup>6</sup> 沿岸國可以對人工島嶼、設施和結構的建造和使用；海洋科學研究；海洋環境的保護和保全；如航行、飛越、鋪設海底電纜和管道的權利，以及建立相關的法律規章和執行該法律規章的權利。

斯、加拿大、丹麥、美國所以紛紛在北極地區採取行動，主要都是為證明自己有滿足大陸礁層自然延伸的事實，因為北極問題實質上是海洋問題。目前俄、美、加拿大、丹麥、挪威等五個地理上鄰北極周圍的國家立場與態度主張如下：

### 一、俄羅斯

相較於各國，俄羅斯在北極區域的主權宣示行動最為積極。2001 年 12 月，俄羅斯向大陸礁層界限委員會提交關於 200 哩以外大陸礁層區域之申請，但未獲核准。此後，俄國便一直積極尋找更有利的科學證據。<sup>7</sup>2007 年俄羅斯開始在北極進行一系列科學考察活動，並派迷你潛艦到北極點下方深達 4261 公尺的海床上插國旗宣示主權，此舉動即是想要證明經過北極的 Lomonosov 海底山脈是其俄國西伯利亞大陸礁層的自然延伸，也就是俄國和北極點實際上是在位於同一塊大陸礁層，如此便可根據《聯合國海洋法公約》的規定(特別是第 77 條)，將俄國大陸礁層及相關主權權利延伸到北極。<sup>8</sup>之後俄羅斯在靠近北極附近一個面積約為 16 平方公里的島嶼上，建起了「北極 35」號浮冰漂流站。<sup>9</sup>2009 年間，俄羅斯利用核潛艇，在北極附近海域進行了兩枚「RSM-54 輕舟」洲際彈道導彈的試射。<sup>10</sup>2010 年 9 月，俄羅斯自然資源部宣告計劃在北極現有自然保護區基礎上再建 2 個新的國家公園和 3 個自然保護區(目前在俄羅斯北極地帶已經有 9 個自然

---

<sup>7</sup> Yu-tai Tsai and Wei-en Tan, "After the Ice Melts: Conflict Resolution and the International Scramble for Natural Resources in the Arctic Circle," *Journal of Politics and Law*, Vol. 3, No. 1 (2010), p. 92.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 92-95.

<sup>9</sup> 〈俄羅斯 9 月底開始在北極地帶正式啟用浮冰漂流站〉，《新華網》，2007 年 8 月 21 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/21/content\\_6577378.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2007-08/21/content_6577378.htm)。

<sup>10</sup> 〈八國北極爭奪戰：俄先聲奪人搶占先機〉，《中國評論新聞網》，2009 年 8 月 25 日，[http://hk.crnrt.com/doc/1010/5/7/8/101057841\\_4.html?coluid=4&kindid=20&docid=101057841&mdate=0825152733](http://hk.crnrt.com/doc/1010/5/7/8/101057841_4.html?coluid=4&kindid=20&docid=101057841&mdate=0825152733)。

保護區，其中 1 個國家公園和 2 個聯邦自然保護區)。尤其 2010 年 9 月 22 日，首屆的「北極論壇」(Arctic Forum)在莫斯科舉行，凸顯俄羅斯在北極濃厚的強勢立場，會中並呼籲各國在北極地區和平共處並相互合作。<sup>11</sup>2015 年 8 月 4 日，俄羅斯向聯合國「大陸礁層界限委員會」(UN Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)提出申請，主張其仍有北極冰棚 120 萬平方公里領土，如此包括北極點都將成為俄羅斯領土，粗估俄羅斯將因此取得約莫 49 億公噸的油氣開採權。<sup>12</sup>

## 二、美國

2007 年，美國通過「21 世紀海上力量聯合戰略」(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)報告。此報告採氣候變遷角度，強調北極水域的逐漸開放，將使新能源與新航線的開發，導致全球交通體系發生根本變化。<sup>13</sup>2009 年 1 月，美國前總統布希在離任前發佈了美國在北極地區的政策，聲稱美國在北極地區擁有廣泛且核心的國家安全利益，並準備獨自或與其他國家一起保護這些利益。這些安全利益包括軍事戰略上的海上補給、戰略嚇阻、海事活動及海事安全所需的海上部署及空中系統，以確保航海及飛越領空的自由。同年 11 月，美國發表「海軍北極路線圖」(US Navy Arctic Roadmap)報告，制定了美國海軍發展的相關政策和戰略，用以增強北極領海權意識，以保護海上貿易、重要基礎設施及關鍵資源；維護美國軍用和民用船舶及航空器通過北極地區的全方位機動性；強調美國在北極地區的航海權利。<sup>14</sup>美國除了主張北極地區及其他地區大陸礁層外部界

---

<sup>11</sup> Luke Harding, "Vladimir Putin calls for Arctic claims to be resolved under UN law," *The Guardian*, September 23, 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/sep/23/putin-arctic-claims-international-law>.

<sup>12</sup> 〈俄向聯合國遞交申請要求擴大北極邊界〉，《BBC 中文網》，2015 年 8 月 4 日，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/08/150804\\_arctic\\_russia\\_un](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/08/150804_arctic_russia_un)。

<sup>13</sup> "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower," <http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf>.

<sup>14</sup> "US Navy Arctic Roadmap 2014-2030," [http://www.navy.mil/docs/USN\\_arctic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf).

限，在國際法律許可範圍內，應盡可能將其外延。2010年8月7日至9月3日，美國海岸警衛隊與加拿大聯手對 Beaufort Sea、Alpha Ridge 等地區進行科學研究。<sup>15</sup>2015年8月31日，為與俄國較勁其向聯合國提交北極領土主張，<sup>16</sup>美國總統歐巴馬於阿拉斯加州展開4天訪問，成為首位到訪北極的美國總統。<sup>17</sup>

### 三、加拿大

加拿大在北極區域的立場偏重於軍事基地的設立以及西北航道之航權相關問題。所謂「西北航道」，包括格陵蘭和加拿大巴芬島之間的大衛斯海峽、加拿大北邊島群西側、及阿拉斯加北方越過白令海峽的航段。2007年8月在美加墨三國高峰會上，加國總理指出北極水域屬於加拿大，並將在北極建立兩個軍事基地，包括設立首個深水港及一個軍事訓練中心。對此，美國政府表示無意挑戰加國對該區島嶼的主權，但認定西北航道屬於「國際社會」。2010年8月，加拿大外長 Lawrence Cannon 發表《北極外交政策聲明》(Statement on Canada's Arctic Foreign Policy)，強調加拿大對北極地區擁有主權，願意在堅持《聯合國海洋法公約》的基礎上解決與有關國家的邊界紛爭，以及在2013年前完成大陸礁層海底延伸情況調查並提交聯合國報告。<sup>18</sup>Lawrence Cannon 強調這份聲明是為了向國際社會宣示

---

<sup>15</sup> Deborah Hutchinson and Lisa Robbins, "Arctic Expedition Reaches 88.5 Degrees North Latitude- Fourth Joint U.S.-Canada Survey for Purpose of Delineating Extended Continental Shelf," *Sound Waves*, No. 138 (2012), <http://soundwaves.usgs.gov/2012/02/SW201202.pdf>.

<sup>16</sup> 由於美國未批准《聯合國海洋法公約》，故無法向聯合國提交北極領土訴求，其是唯一未加入聯合國海洋法公約的北極國家。

<sup>17</sup> "Obama Visits Receding Glacier in Alaska to Highlight Climate Change," *The Washington Post*, August 31, 2015, [https://www.washingtonpost.com/politics/obama-visits-receding-glacier-in-alaska-to-highlight-climate-change/2015/09/01/dfacfe1e-50f6-11e5-9812-92d5948a40f8\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/obama-visits-receding-glacier-in-alaska-to-highlight-climate-change/2015/09/01/dfacfe1e-50f6-11e5-9812-92d5948a40f8_story.html).

<sup>18</sup> "Statement on Canada's Arctic Foreign Policy, Address by Minister Lawrence Cannon," No. 2010/57, August 20, 2010, [http://www.arctic-report.net/?post\\_type=products&p=853](http://www.arctic-report.net/?post_type=products&p=853).



加拿大在北極問題上的重要政策，即行使主權、促進社會經濟發展、保護環境、加強地方政府管理等，並願意與美國和丹麥就解決尚存的邊界紛爭進行接觸、合作探索北極地區可持續開發。<sup>19</sup>2016年3月，加拿大總理特魯多(Justin Trudeau)表示：誰都決定不了擁有北極？針對俄羅斯對北極的聲索，特魯多認為一個國家的地理邊界應當由制圖師和科學家決定，而不是由政治家來決定，明顯是針對俄羅斯關於北極圈領土的主張而來。<sup>20</sup>

#### 四、丹麥

2003年，丹麥在加拿大艾勒梅爾島與其格陵蘭島間，一1.3平方公里的漢斯島(Hans Island)將國旗插上宣示主權，其面積雖不到釣魚台三分之一，但卻居西北水道重要位置。<sup>21</sup>2009年2月，冰島、芬蘭、瑞典、挪威和丹麥召開北冰洋安全機制會議。丹麥在2009年和2011年遠征北極，並在2014年提交其在北極地區的相關權利證明與申請。其主張為格陵蘭島與北極相連，因此對北極應有主權和相關之權利。該國科學機構宣稱，北極與丹麥所屬的格陵蘭島同位於Lomonosov Ridge 1240公里的海底山脈，<sup>22</sup>若找到證明北極點所在的海底山脈是與格陵蘭島自然延伸的海脊相同，該國就擁有法律上的正當權利。在沿岸國家大陸礁層劃界競爭中，丹麥與他國的紛爭最多。譬如1973年丹麥與加拿大曾就北冰洋島嶼的主權歸屬問題發生爭執，至今尚未解決。<sup>23</sup>2015年在俄羅斯向聯合國「大陸礁

---

<sup>19</sup> *Ibid.*.

<sup>20</sup> “Justin Trudeau: Putin Doesn’t Determine Who Owns North Pole,” *the World Post*, March 7, 2016, [http://www.huffingtonpost.com/entry/justin-trudeau-putin-north-pole-arctic-drilling-russia\\_us\\_56de03b9e4b0000de40595c1](http://www.huffingtonpost.com/entry/justin-trudeau-putin-north-pole-arctic-drilling-russia_us_56de03b9e4b0000de40595c1).

<sup>21</sup> “Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020,” [https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Arctic-Resources/Arctic-Council/02\\_01\\_Denmark%20strategy%20for%20the%20Arctic.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Arctic-Resources/Arctic-Council/02_01_Denmark%20strategy%20for%20the%20Arctic.pdf).

<sup>22</sup> “Denmark Maps Arctic Ridge in Claim Race,” <http://newsok.com/denmark-maps-arctic-ridge-in-claim-race/article/3102655>.

<sup>23</sup> Jim Coyle, “Canada and Denmark Keep Relations Warm in Arctic Island Dispute,” *News Insight*, December 21, 2015,

層界限委員會」(CLCS)提交北極領土後，丹麥因為聲稱北極點和其所屬格陵蘭島同屬一塊大陸礁層，因而與俄羅斯亦有了爭執。

## 五、挪威

挪威對北極的權利主張係建立在其陸地領土與巴倫支(Barents)海底大陸礁層的關係。巴倫支海底大陸礁層是挪威 7 大主要含油氣盆地之一。1969 年開始，該國在巴倫支海做地球物理區域測量，進行海底採樣與地震結合重力的詳查。2006 年挪威政府向大陸礁層界限委員會提交有關巴倫支海底大陸礁層的申請，但俄羅斯對此提出疑義。<sup>24</sup>雙方爭議地區的面積大概是 17.5 萬平方公里，2006 年 2 月 20 日，挪威、丹麥以及格陵蘭就格陵蘭島與斯瓦爾巴群島間海域內大陸礁層和漁區的劃界事宜簽署協定。在協定序言中，當事國希望確定大陸礁層外部界限並重新討論 200 哩以外大陸礁層的劃界問題。目前俄羅斯與挪威業於 2010 年 9 月 15 日簽署巴倫支海及大西洋空間劃界及合作條約，結束了兩國長達 40 年的爭端。<sup>25</sup>

上述北極圈五國的極地主張大致分為「領土主權」與「主權上的權利」，主要涉及有關地緣戰略與海洋資源問題，包括大陸礁層的延伸、專屬經濟區、天然資源開發、石油、天然氣探勘、航權等，以下本文將從國家間的合作與小國外交策略進行討論。

## 參、理解國家間「合作」與小國策略

---

<https://www.thestar.com/news/canada/2015/12/21/canada-and-denmark-keep-relations-warm-in-arctic-island-dispute.html>.

<sup>24</sup> Yu-tai Tsai and Wei-en Tan, "After the Ice Melts: Conflict Resolution and the International Scramble for Natural Resources in the Arctic Circle," *Journal of Politics and Law*, Vol. 3, No. 1 (2010), p. 97.

<sup>25</sup> Walter Gibbs, "Russia and Norway Reach Accord on Barents Sea," *The New York Times*, April 27, 2010, [http://www.nytimes.com/2010/04/28/world/europe/28norway.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/04/28/world/europe/28norway.html?_r=0).

一般國際關係學者爭辯的主要論點是，國家在什麼情況下採取合作、國際合作如何形成，以及國際制度如何影響國家行為等。<sup>26</sup>而主流國際關係論述，鑑於國際政治的無政府狀態，欺騙與獲益成本的量度，使國家在某程度範圍與有條件式的基礎下產生合作，現實主義(Realism)認為，制度基本上是反映權力的分配，是基於強權間自我利益的計算，呈現較悲觀的國家行為分析模式。而自由主義(Liberalism)則直接挑戰這一命題，主張制度可以改變國家偏好，進而形塑國家的行為，故制度是獨立的變量，有能力使更多的國家擺脫衝突。<sup>27</sup>

傳統現實主義認為國家無法解決欺騙問題，由於國際體系是無政府狀態，國家只能依靠自己的力量保障自己的利益。<sup>28</sup>對新現實主義(Neo-realism)來說，國際制度不過是主權國家的工具，而且往往只反映了體系中霸權的利益。國家所追求的是相對獲益，其最基本的目標就是阻止其他國家獲得有利於它的相對權力，即獲益不能比自己多。此一觀點影響國與國之合作，考慮利益的分配問題。如果一國相信他國能從合作中取得較多相對利益，則它就會參與合作。

新自由制度主義(Neo-liberal Institutionalism)則主張合作變成可能是因為囚犯困境的高度複雜性，以及國家會採取以牙還牙的策略，在雙方對抗互有消長抑或兩敗俱傷的情況下，會使得國家認識到在長程來說，有條件的基礎下合作或許是有利的。<sup>29</sup>故而國際制度孕育而生，只要行為者都能遵守制度，分辨維持制度是大家共同的最大利益。<sup>30</sup>國際建制的存在，可

---

<sup>26</sup> 蔡育岱，〈國際制度合作的有效性：權力、知識與理念分配？～以表決制度與國際貨幣基金之改革為例〉，《政治學報》，第57期(2014年6月)，頁53-77。

<sup>27</sup> 同前註，頁57-58。

<sup>28</sup> John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/1995), pp. 9-13.

<sup>29</sup> J. M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988), p. 493.

<sup>30</sup> O. R. Young, "International Regimes: Toward A New Theory of Institutions," *World Politics*, Vol. 39, No. 1 (1986), pp. 104-122.

以解決國際合作上常見的市場機制失靈的問題，提供一個制度化的場合，可讓國際行為者交換意見，減低蒐集資訊的成本，增加透明度，並降低欺騙，設立一套監控系統減少國家違反協定的動機，以分配和加強權力的功能，進而制約和調節國際行為者的行為。

如 Robert O. Keohane 所說：「霸權與國際制度可以促進合作的實現。」雖然國家間會有共同利益，但共同利益的存在並不一定自然產生合作，單單是合作的客觀條件，而不是必要條件，要實際合作，則必須依賴制度。<sup>31</sup>另外，學者 Krasner 認為，國際建制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建制中有其特殊的決定性。但就長期而言，不論是在高階政治或低階政治而言，國力和權力結構、國際建制，以及外交行為都是相互影響，並藉由這影響改變國際權力結構與權力的分配。<sup>32</sup>

緣此，在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。此外，透過拉攏第三方勢力，或藉由利益平衡(Balance of Interest)的概念，可降低實力和威脅在結構中的地位。舉例來說，趨炎附勢的代價很小，但收益很多。那些沒有受到威脅的國家更常傾向和有強烈修正現狀的國家站在同一陣線，而不是去制衡它。因為制衡是一種代價相當大的策略，一旦失敗將馬上面臨報復。故而小國可以藉由傳統拉攏第三方勢力或依附霸權方式施展外交策略。<sup>33</sup>如表 1 國際政治下的國際建制 vs. 權力平衡所示。

---

<sup>31</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 240.

<sup>32</sup> S. D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (1982), pp. 185-205.

<sup>33</sup> 蔡育岱、譚偉恩，《國際關係的理論與實際》（臺北：鼎茂出版社，2010年），頁48-49。

表 1：國際政治下的國際建制 vs. 權力平衡

	國際建制	權力平衡
<b>霸權與國際制度可以促進合作的實現</b>		
<b>實際參與</b>	多邊會議、合作倡議、論壇	大國的存在
<b>國家地位</b>	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
<b>機制運作之模式</b>	國際制度建立	霸權、威脅平衡、利益平衡
<b>實質戰略</b>	規範、條約化、國際慣例	小國拉攏第三方介入
<b>實踐方面</b>	新制度設立	第三方參與合作

資料來源：作者自行整理

## 肆、北歐小國極地之爭與交涉路徑

各國在極地之爭是相當標準的現實政治，小國利用國際制度的合作與制約，以及傳統權力平衡、利益平衡的依附與拉攏第三方介入，藉以制約與調節北極圈國家行為，以下將檢視極圈小國(丹麥、冰島與挪威)極地之爭的策略路徑。

### 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「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)，<sup>34</sup>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。此一對外政策上的小國拉攏第三方介入，充

<sup>34</sup> “The Ilulissat Declaration,” May 28, 2008,  
[http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf).

分展現丹麥政府處理北極事務時，外交手段上的靈活與彈性。<sup>35</sup>此外，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)，主要目標是強化軍事設施，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。<sup>36</sup>2012年1月丹麥外交部宣佈新增北極大使一職，<sup>37</sup>協調其所實施的「北極戰略」，以維護丹麥在北極地區的利益。

2014年9月，配合著中國的「熊貓外交」(Panda Diplomacy)，<sup>38</sup>丹麥與中國展開外交合作，中國目前是格陵蘭島上最大的投資礦產資源國家，為了其海洋戰略與北方航道。<sup>39</sup>中國此舉完全是為拓展其在北極地區的利益，尤其是丹麥部分管轄的格陵蘭及其礦產資源，<sup>40</sup>2015年9月，中國國家主席習近平會見丹麥總理拉斯穆森(Lars L. Rasmussen)，雙方再次強調加強北極科學考察等合作，顯示雙方對北極合作的重視。<sup>41</sup>不過在拉攏

---

<sup>35</sup> 蔡明彥、李政憲，〈北冰洋安全問題與區域安全治理之挑戰〉，《東吳政治學報》，第29卷第1期(2011年)，頁140。

<sup>36</sup> “Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020.”

[http://www.arctic-council.org/filearchive/Arktis\\_Rapport\\_UK\\_210x270\\_Final\\_Web.pdf](http://www.arctic-council.org/filearchive/Arktis_Rapport_UK_210x270_Final_Web.pdf).

<sup>37</sup> Mia Bennett, “Denmark Creates New Arctic Ambassadorship,” *Foreign Policy Association*, January 31, 2012,

<http://foreignpolicyblogs.com/2012/01/31/denmark-creates-new-arctic-ambassadorship/>.

<sup>38</sup> 2016年4月丹麥女王瑪格麗特二世訪華時，中國同意向丹麥哥本哈根動物園出借兩隻大熊貓。

<sup>39</sup> 由於北極冰的融化，使得穿越北冰洋連接大西洋和太平洋的「北方航道」，可大幅降低中國到歐洲的航運成本，全程比經過蘇伊士運河的傳統航線節省15天，如【圖2】所示。中國對北極圈另一個感興趣之處，是開發礦產資源，特別是丹麥部分管轄的格陵蘭礦產，目前中國已是格陵蘭礦業的最大投資者之一。“Polar Bearings: China Pursues its Interest in the Frozen North,” *The Economist*, July 12, 2014,

<http://www.economist.com/news/china/21606898-china-pursues-its-interest-frozen-north-polar-bearings>.

<sup>40</sup> *Ibid.*.

<sup>41</sup> 中國國家海洋局極地考察辦公室，〈習近平會見丹麥首相：加強北極科考等合作〉，2015年9月29日，[http://www.chinare.gov.cn/caa/gb\\_news.php?id=1628&modid=01002](http://www.chinare.gov.cn/caa/gb_news.php?id=1628&modid=01002)。

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，丹麥雖承認北約可能是因應俄羅斯的最好機構；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，丹麥的立場與挪威堅定拉入北約的立場相比更為模糊。<sup>42</sup>



圖 2：中國海洋戰略的北方航道

資料來源：Jeremy Bender, “The Pentagon is monitoring Chinese navy ships off the coast of Alaska -right as Obama is wrapping up a trip there,” Business Insider, September 2, 2015, <http://www.businessinsider.com/pentagon-observing-5-chinese-ships-off-of-alaska-2015-9>.

<sup>42</sup> Jon Rahbek, “Denmark in the Arctic-Bowing to Three Masters,” *Atlantisch Perspectief*, Vol. 35, No. 3 (2011), pp. 1-8. [http://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202011%20nr.%203/Rahbek-Clemmensen.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202011%20nr.%203/Rahbek-Clemmensen.pdf).

## 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(Icelandic/Reykjavik)宣告成立。<sup>43</sup>同時中國、印度與新加坡皆有代表與會，<sup>44</sup>「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之間建立起相互尊重和相互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，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，中國不被視為威脅。在它們的北極外交戰略中，引中國入北極，利用中國的北極存在平衡其他北極大國的強勢。2013-2014年，冰島與中國聯手籌劃開發北極油氣和航道，<sup>45</sup>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。<sup>46</sup>

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；<sup>47</sup>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

---

<sup>43</sup> 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。“The Arctic Circle,” <http://arcticcircle.org/about>.

<sup>44</sup> Deborah Zabarenko, “China, India, Singapore could join new Arctic Circle forum,” *Reuters*, April 15, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/04/15/us-arctic-circle-idUSBRE93E1A320130415>.

<sup>45</sup> 〈冰島外交部長：將與中國聯手開發北極油氣和航道〉，《新浪網》，2013年4月16日，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/phoenixtv/20130416/14104453789.html>。

<sup>46</sup> 〈北冰洋開發：爭奪打通印度洋的新航綫〉，《財經報道》，2014年2月1日，[http://www.caijingjizhe.com/xinwenchaoshi/zhongguoyiti/2014-02-01/93\\_5.html](http://www.caijingjizhe.com/xinwenchaoshi/zhongguoyiti/2014-02-01/93_5.html)。

<sup>47</sup> Wojciech Lorenz, “Could the Arctic Warm Up NATO-Russia Relations?” *Policy Paper*, Vol. 4, No. 52 (2013), p. 4.



禦系統」內，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。<sup>48</sup>

### 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。<sup>49</sup>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、能源開發和俄羅斯的關係，其主旨是保持挪威在北極的主導作為，增加能源開發、漁業等活動，維持與俄羅斯的睦鄰友好關係。<sup>50</sup>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。<sup>51</sup>

此外，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。<sup>52</sup>加上挪威是北約會員國，在提升北

---

<sup>48</sup> Einar Benediktsson, "At Crossroads: Iceland's Defense and Security Relations, 1940-2011," *Strategic Studies Institute*, August 18, 2011, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/icelands-defense-and-security-relations-1940-2011/2011/8/18>.

<sup>49</sup> 請參考聯合國條約資料庫(United Nations Treaty Collection), [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXI~6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en).

<sup>50</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs, *The Norwegian government's High North Strategy*, December 1, 2006, <http://www.regjeringen.no/upload/Ud/Vedlegg/strategien.pdf>.

<sup>51</sup> Kjersti Kræmmer, "The Norwegian Arctic: Energy, Economy, and the Environment," [http://www.academia.edu/4718263/The\\_Norwegian\\_Arctic\\_Energy\\_Economy\\_and\\_the\\_Environment](http://www.academia.edu/4718263/The_Norwegian_Arctic_Energy_Economy_and_the_Environment).

<sup>52</sup> 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，使越來越多的國家建立保護這個地區的規章。Morten Brugård, "Norway says yes to China in Arctic Council," *Barents Observer*, January

約在北極作用的角色上也最為積極，同時尋求在歐盟架構下強化北歐國家間的防務合作。<sup>53</sup>2009年，挪威在北極圈內建立軍事司令部，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。<sup>54</sup>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。<sup>55</sup>

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下【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，排除北極為人類共同資產，使極圈國獨佔其主權權利；(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。

---

22, 2013,

<http://barentsobserver.com/en/arctic/2013/01/norway-says-yes-china-arctic-council-22-01>.

<sup>53</sup> Luke Coffey, "NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities," *The Heritage Foundation Issue Brief*, No. 3646, June 22, 2012,

<http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/nato-in-the-arctic-challenges-and-opportunities>.

<sup>54</sup> "Operational Command moves to the Arctic," *The Norwegian American Weekly*, June 2, 2009, <http://blog.norway.com/2009/06/02/operational-command-moves-to-the-arctic/>.

<sup>55</sup> 同註 47。

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
機制運作之模式	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 (相較於俄羅斯，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—北約力量 丹麥—拉攏中國勢力進入 挪威—借用北約力量

資料來源：作者自行整理

## 伍、結論

2014年8月，美國《國家利益》(National Interest)期刊提出「忽略南海，中國在北極的博弈正逼近」一文，凸顯中國身為中立的北極理事會觀察員，規避了其與俄羅斯、其他會員國對此區的矛盾，以鴨子划水之姿參與北極科學和環境研究，提醒美國與其他國家必須注意。<sup>56</sup>按美國能源資訊局(Energy Information Administration, EIA)估計，北極地區未探明的石油儲藏量占全球 13%，天然氣占全球 30%，以往這些資源因技術問題難以開

<sup>56</sup> Peter Giraud, "Forget the South China Sea: China's Great Game in the Arctic Draws Near," *National Interest*, August 4, 2014, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/forget-the-south-china-sea-chinas-great-game-the-arctic-11013>.

採，但隨著全球暖化和科技進步已不是問題，在未來將是各國爭相淘金的地方。<sup>57</sup>2014年9月，中國「中坤投資集團」在挪威的北極地區採購荒地，是否為中國政府在北極地區取得立足點，以便爭取地緣政治利益引發猜想，<sup>58</sup>不過可想而知，未來各國在極地的資源爭奪將是無法避免。

回顧2011年北極理事會在格陵蘭努克(Nuuk)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」。<sup>59</sup>由於因為海洋劃界糾紛，北極國家之間尚且無法真正做到互相承認，但被稱為A5的北冰洋沿岸五國(俄羅斯、美國、加拿大、挪威和丹麥)在北極事務中處於核心國家，並積極為極地尋求五國各自的利益與共識。<sup>60</sup>相較之下，全部領土都在北極圈內的唯一國家--冰島則處於週邊，在事關北極治理和防務的重大問題上屢遭排擠，故而出於防止被排斥與被邊緣化的考慮，冰島主導的「北極圈論壇」，正尋求芬蘭、瑞典支持，形成北極圈論壇的基礎力量，同時符合彼此利益的共同追求。由此可知，冰島的小國戰略具有其重要性意義，以極地小國對外政策為例，其外交戰略過程是清楚拉攏第三勢力(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。

國際政治結構中，國家按其屬性擬定外交政策，而屬性是根源自人口、地緣政治、經濟、安全、國力大小與文化戰略等因素，本文以北歐小

---

<sup>57</sup> "Oil and Natural Gas Resources of the Arctic,"

Geology.com, <http://geology.com/articles/arctic-oil-and-gas/>.

<sup>58</sup> Andrew Higgins, "A Rare Arctic Land Sale Stokes Worry in Norway," *The New York Times*, September 28, 2014,

[http://www.nytimes.com/2014/09/28/world/europe/a-rare-arctic-land-sale-stirs-concerns-in-norway.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/09/28/world/europe/a-rare-arctic-land-sale-stirs-concerns-in-norway.html?_r=0).

<sup>59</sup> 請參考「北極理事會」有關《努克宣言》(Nuuk Declaration) 網址：

<http://www.arctic-council.org/filearchive/Nuuk%20Declaration%20FINAL.pdf>.

<sup>60</sup> Klaus J. Dodds, "Anticipating the Arctic and the Arctic Council: Preemption, Precaution and Preparedness," *Polar Record*, July 2012, pp. 1-11.

國在極地政策為探討背景，論述北極圈大小國家的戰略互動，以及極圈下各國的競逐關係，意旨在拋磚引玉，提供在國際政治與制度另一面向的討論，建議未來隨著極地問題白熱化後，值得學者專家後續觀察與深究。

責任編輯：林正斌、盧信吉