

政治外交研究

日本对北冰洋的战略关注及行动

卢昊

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

摘要:近年来,日本对北冰洋的战略关注不断升温,并积极行动参与北冰洋地区事务。日本对北冰洋的关注和参与,既有各国日益关注北冰洋问题的国际背景,也受到日本自身国策及海洋战略的驱动。日本对北冰洋战略价值的认识是多方面的,包括地缘政治与安全、资源与能源、航路与贸易、气候与环境、国际影响力等。日本主动提升北冰洋在国家战略中的地位,强化政策制定和执行机制,积极参与国际科研合作,介入油气开发和航路开拓,策动“北冰洋外交”以增强国际影响力,从而融入北冰洋开发的利益分享和规则建构过程,维护和争取国家利益。

关键词:日本;北冰洋;海洋战略;能源战略;外交政策

中图分类号:D5 文献标识码:A 文章编号:1004-2458(2019)01-0010-10

DOI: 10.14156/j.cnki.rbwtyj.2019.01.002

由于自然环境及国际形势的变化,北冰洋的战略价值日益受到国际社会重视,参与北冰洋事务的国家不仅限于该区域周边的“环北冰洋国家”,也包括大量域外国家^[1]。日本作为地理上接近北冰洋的“近北冰洋国家”,也加强了对北冰洋的战略关注,以积极融入北冰洋开发的利益分享和规则建构过程,维护和争取国家利益为目标,采取了一系列政策行动。日本对北冰洋的战略关注与行动,与其国家战略,特别是全球性、自我利益主张性日益增强的对外政策和海洋战略保持着内在一致性,成为北冰洋全球治理过程中的重要变量。

一、日本对北冰洋战略关注升温的背景

近年来,日本对北冰洋的战略关注不断升温,对北极圈战略价值日益看重。其背景主要有以下几

个方面。首先,从国际背景方面看,在自然环境及国际政治环境变化之下,北冰洋作为全球海洋“新边疆”的地缘经济与政治价值受到重视与挖掘,围绕北冰洋事务的国际竞争与合作不断发展升级;其次,从日本自身战略方面看,海洋问题在日本国家战略中日益占据重要地位;最后,从日本对北冰洋事务的历史参与看,日本对北冰洋有着持续的关注和研究,这也成为日本对该地区海洋权益认识和参与动力的基础。

(一)北冰洋战略价值的“再发现”以及各国的关注与介入

作为“被冰封的大洋”,北冰洋长期处于全球海洋事务的边缘地区。但随着全球气候变暖,北冰洋海冰融化进程的加快,这一“被冰封的大洋”无论自身自然环境还是在受国际关注程度方面都在“升温”^[2]。根据美国国家航空航天局(NASA)的

收稿日期:2018-06-24

基金项目:中国社会科学院创新工程重大项目“优势学科建设:日本政治学科”(GJ08_2018_YCX_3918)

作者简介:卢昊(1984—),男,山西太原人,法学博士,副研究员,主要从事日本外交与安全政策、海洋战略、亚太国际关系研究。

观测数据，2016年，北冰洋夏秋季节海冰最小覆盖面积约为160万平方英里，为历史第二低。而当年春季北冰洋海冰覆盖面积已创下同期历史最低^[3]。北冰洋融冰速度正前所未有地加快。这引发了两个基本后果：一方面，北冰洋的气候变暖成为全球温室效应的源头，对北极圈内及周边地区，乃至全球的生态系统造成了连锁性影响。北冰洋因此成为全球环境保护的重要前沿；另一方面，北冰洋成为“暖洋”的未来前景，使得人类对其海洋资源更大范围、更深程度的开发利用成为可能。北冰洋海域及沿岸拥有丰富的矿产、油气、渔业等自然资源，加上北冰洋海上航线的开拓，特别是从欧洲经由亚欧大陆北岸的北冰洋海域，向东到达白令海峡的航线即东北航线（North East Passage），商业利用前景被日益看好，成为新的、可供各国争夺的权益增长点。

以北冰洋变暖为契机，在经济全球化和国际能源竞争加剧的背景下，北冰洋地区掀起新一轮开发和竞争热潮，各国竞相参与北冰洋事务。其中拥有地理优势的“环北冰洋国家”，在近十年期间纷纷发布国家层级的“北极战略”，宣示其“北极主权”，努力掌握未来北极事务的主导权。美、俄、加等大国更是主动加大科研、政治、经济乃至军事投入，直接展开竞争与合作。北极圈正成为大国战略博弈的“新战场”。积极参与北冰洋事务的不仅限于“环北冰洋国家”，也包括其它一些域外国家。特别是在地理上接近，在地缘经济和政治上有利益关联性的“近北冰洋国家”，如北欧地区以外的一些欧洲国家，以及东北亚的中、日、韩等国^[4]。北冰洋战略价值的“再发现”以及各国的关注与介入，使得该地区成为全球地缘政治的新热点之一。这也成为对国际形势发展始终相当敏感的日本关注北冰洋的外部环境背景。

（二）日本海洋战略的构建与推进

以国际形势变化为背景，日本基于“拓展战略生存空间”的目标，积极强化自身的“海洋国家”身份认同，推出国家战略层级的海洋政策构想，并逐步予以落实。2007年日本出台《海洋基本法》，2008年制定首期《海洋基本计划》，构建海洋政策

法制体系。到2018年，日本已陆续出台三期《海洋基本计划》、为加强海洋管理和资源开发，实施系统性海洋战略进行了必要准备。在出台海洋相关法律法规，制定基本政策纲领的同时，日本积极促使其海洋战略与其谋求大国地位的国家战略，以及对外的“战略性外交”并轨，综合利用多种政策工具，扩大海洋战略的“对外输出”，以日美同盟及其与亚太国家的伙伴关系为基础，构建所谓针对“大陆国家”的“海权同盟”，以维护海洋秩序和“海洋法治原则”为名义，全面加强国际海洋事务的介入，在全球范围争夺海洋权益。

在自身大国化战略日益主动化，以及所谓战略上的“危机感”驱使下，无论在地理范围还是政策课题范围上，日本的海洋战略明显具有外向扩张倾向，体现为试图构建“具有全球性和综合性”的海洋战略。从地理范围看，日本海洋战略已经涵盖作为自身“经济资源圈”和“安全圈”的周边近海，并依托日美同盟体系向西太平洋延伸，同时，基于确保能源通道以及干预地区事务的考量，日本日益深度介入印度洋—南海区域即“印（亚）太”区域的海权博弈。从全球性海洋战略的构建方面考虑，与日本相对近邻的北冰洋成为有必要填补的下一个“空白”；在政策课题上，日本倾向于让海洋战略承担实现多方面战略利益的“综合功能”，使其充分涵盖、具体对接能源、经济与军事安全等多方面议程。而北冰洋自身所具备的多重战略价值，也符合日本拓展其海洋战略课题范围的诉求。因而，从战略发展的逻辑上看，北冰洋进入日本战略视野只是时间的问题。

（三）日本对北冰洋的持续关注与研究

尽管北冰洋近年来才成为日本海洋战略的关注重点，但在历史上，日本对于该地区的关注与研究早已有之，在气象学、海洋学、地球物理、环境科学及航路研究方面取得了一定成就。这也成为日本现今推进关于北冰洋政策，以及对外参与北冰洋地区事务的基础和重要资本。

在自然科学领域，日本的极地研究历史悠久，对于北极的研究起步于20世纪50年代。1973年成立的日本国立极地研究所承担了包括北极在内的

极地科学研究。1990年,该研究所成立“北极圈环境研究中心”,次年,该研究所在挪威斯瓦尔巴德群岛上建立了观测站,并代表日本加入了国际北极科学委员会(IASC),更频繁地参与国际极地科研合作项目。1995年,该研究所启动作为国际联合科研项目的“北极圈气候与环境变化研究”。日本海洋研究开发机构于1991年起,在北极圈开展海洋调查,日本海洋科考船“未来”号从1998年起,开始前往北极圈进行科考航行。日本海洋科学技术中心、国立环境研究所等机构也从20世纪90年代起与美、俄、欧研究机构深入合作,对北冰洋海水、臭氧层、西伯利亚冻土及积雪等进行科学调查研究。

在航道研究方面,日本的起步也非常早。早在上世纪80年代后期,日本就和前苏联在西伯利亚和库页岛等地进行过关于北极航道的研究。1993年—1999年期间,日本海洋政策财团与挪威南森研究所、俄罗斯中央船舶设计研究所联合实施了“国际北冰洋航道开发计划”,发表了研究报告。2002年—2006年期间,日本海洋政策财团还独立发起并实施了“北冰洋航线的利用及寒冷海域安全航运体制研究”项目,成为研究北冰洋航道商业化利用的先驱。

目睹各国纷纷介入北冰洋事务,日本对北冰洋的关注也从科学研究层面迅速上升到现实政策乃至战略层面,“将海洋战略的视野扩大到北冰洋”在日本国内日益成为共识。近年来,日本智库机构和海洋学者频频发声,呼吁政府重视北冰洋问题。要求迅速制定相关国家战略,避免在国际竞争中陷于落后。如,2009年—2011年期间,日本海洋政策财团召集专家学者组建“北极海会议”,2012年4月向政府提交题为《北极海会议报告》的政策建议书。2013年,日本防卫省防卫研究所年度报告《东亚战略报告》中专辟章节论述北冰洋地区秩序及其前景;2013年—2014年,日本国际问题研究所发表《北极治理与日本的外交政策》、《俄远东及西伯利亚开发与日本的经济安全保障》等研究报告,就北冰洋地区及沿岸国资源开发、航道利用、环境保护等,提出一系列政策建议。民间智库东京

财团发表题为《关于海洋安全保障与非战时自卫权的16条建议》的政策建议书,其中主张“尽快建立针对北冰洋的海洋安全保障战略”。关于北冰洋的政策研究热潮,推动了日本政府和民间团体的行动。

二、日本对北冰洋战略价值的认识

综合来看,日本对北冰洋战略价值的认识集中在地缘政治与军事安全、资源与能源、航道与贸易、气候与环境、国际影响力等几个方面。

(一) 地缘政治与安全

在地缘政治方面,北冰洋具有潜在的半球地理中枢属性,拥有联络三大洲的最近路线。北冰洋海面下很早就成为潜艇航线,而北极圈上空也是连接北半球各国的“空中近道”,因而,北冰洋的制海、制空权具有极大军事意义。冷战时期,北冰洋因此成为美苏核与常规军力对峙的前沿,冷战结束后,美俄依然在该地区推进军事部署,建设导弹拦截系统和卫星监控系统,增派部署战略核潜艇、远程轰炸机等,频繁进行军事演习。北冰洋“十字路口”的地理特性,以及美俄等大国在北冰洋地区的战略博弈,对日本战略认识产生直接的影响。2018年,日本防卫白皮书指出,北冰洋沿岸各国围绕资源开发、航道利用、海洋边界及大陆架权益划定的动向日益活跃,“并表现出以维护本国权益及安全防卫为目的的新动向”。同时,由于北极“暖化”,海上舰艇的可航行时间延长,可航行海域扩大,因此战略重要性日益提高,也给日本维护国家安全带来新的课题^[5]。

日本对北冰洋战略价值的认识,具有鲜明的地缘政治与安全考量:一方面,由于近代以来日俄(苏)间长期对立的历史,日本高度重视与俄(苏)邻接的北方海域的海洋安全问题^[6]。日本安全专家认为,日俄围绕南千岛群岛(日称北方四岛)主权矛盾难以解决,政治互信基础仍不稳固。加上美俄对立,日本随时可能被动卷入大国军事冲突危机中,因此必须重视从鄂霍兹克海到北冰洋的海上航路^[7]。另一方面,日本也高度关注中、韩等东北亚

邻国在周边海域乃至北冰洋的活动，尤其倾向将中国的海洋活动进行军事、战略上的解读，认为中国从西北太平洋到北冰洋区域的海洋活动“将改变地区政治和军事安全的平衡”^[8]。基于以上考虑，日本认为，北冰洋对日本稳定周边海域安全形势，在地缘政治竞争中保持优势具有重要意义。同时，日本也将北极作为对美合作的新增长点，力图通过在北极这一“战略新边疆”与美国开展安全合作，强化日美军事同盟，促使其转型为“面向全球的安全伙伴关系”^[9]。

（二）资源与能源

在资源和能源方面，北冰洋拥有巨大的潜力，是世界上最大且尚未充分开发的“富矿区”。北冰洋为浅大洋，沿岸地区大陆架面积宽阔而坡面平缓，大陆架面积占大洋总面积约30%。这样的地理特征决定了它可观的资源蕴藏量。根据美国地质勘探局的评估，北极地区原油储量约900亿桶，天然气储量约47万亿立方米，占全球未探明石油储量的13%和未开采天然气储量的30%。煤炭总储量占全球煤炭储量1/4，同时富含镍、铅、锌、铜、钴、金、银、金刚石、石棉和稀有元素等矿产资源^[10]。沿岸区域高度原生态的环境和常年大风天气，使得渔业、森林、风能等资源也极端丰富。北冰洋在资源上的大储量、高质量和种类多元性，使得沿岸各国纷纷加大了在该区域的资源开发力度，也吸引了其他域外国家参与相关开发项目。

日本本土资源匮乏，对海外资源依赖程度高，且进口格局上长期过度依赖中东油气资源，这成为国家能源结构上显而易见的脆弱环节。2011年，东日本大地震及福岛核泄漏事故后的“核电停摆”，更让日本在资源能源格局上的缺陷被进一步放大。日本非常重视资源与能源安全，日本的能源战略以提高能源自给率，保障能源供应，促进能源结构多元化为基本目标。为此，日本不仅重视近海的资源能源探查开发，还积极参与能源供应国的油气、矿产资源开发项目，力图扩大海外资源与能源供应源，确保能源供应通道安全。通过投资、技术合作乃至联合开发的途径，参与北冰洋沿岸各国对海洋资源、能源的开发^[11]。这对于日本增加海外供应，

实现能源进口渠道的多元化具有重大意义。

（三）航路与贸易

由于北冰洋的“暖洋”趋势，北冰洋航路的拓展和商业化应用前景被看好。目前，北冰洋东北航线因暖流等气候因素影响，其可利用性较高。北欧地区的北冰洋边缘海即挪威海和巴伦支海西南可全年通航。俄罗斯沿岸的北冰洋地区夏季有定期航线，但每年可通航时间较短，并且需要破冰船领航。与如果海冰持续融化，航线通航时间将进一步延长，可利用性提升，则在连接亚欧大陆航道方面，可以部分替代传统的地中海—苏伊士运河—波斯湾—马六甲航线，大幅减少航行距离与航运成本。据估算，从荷兰鹿特丹到日本，通过北冰洋比通过苏伊士运河的航运成本减少30%~40%，即使需支付破冰船租金等一些新增费用，也相当合算。且意味着油轮商船不必经由冲突频繁，安全风险较大的东非沿海与中东波斯湾，确保了贸易运输安全性^[12]。2011—2012年期间，通行北冰洋东北航线的船只数量开始明显增多。

在北冰洋航线的商业利用方面，日本很早就积极探讨其可行性，期望成为未来连接欧亚的北冰洋航线的枢纽点。一些日本公司已经涉足其中。2011年，日本货船首次经由北冰洋航线到达中国，2012年，液化天然气（LNG）船首次从挪威经由北冰洋航线抵达日本北九州市。日本认为，尽管北冰洋航线的商业化依然面临一些问题，但一旦该航线成熟，将直接服务于日本参与北冰洋沿岸资源、能源开发的战略，成为新的能源通道，而且也将给日本民间海运贸易带来现实利益。同时，北冰洋航线的繁荣将产生经济辐射效应，带动作为区域航运枢纽的北海道，以及本州岛日本海一侧港口城市的复苏与发展，促进日本地方经济及海运关联产业的发展^[13]。因而，北冰洋航线的开发对于日本意味着未来的经济机遇。

（四）气候与环境

北冰洋在塑造全球自然环境方面具有重要意义。北极圈内气温上升和海冰融化导致全球海平面上升，并使得区域气候和海水的相关生态指标发生变化。这些变化不仅对北冰洋地区植被、鸟类、鱼

类及哺乳类动物的生存繁衍施加负面影响,动摇本来就相对脆弱的当地生态环境,该地区的大气环流、洋流及生物循环还将进一步扩散这些变化,使得周边乃至全球自然环境也受到北冰洋自然气候和环境变化的影响。

作为近北冰洋国家,日本的气候和环境受到北冰洋地区生态环境变化的直接影响。一方面,海平面上升将直接波及日本漫长的沿岸地区,影响经济和社会活动;另一方面,北冰洋海流和大气环流的动向,其连锁反应也会波及日本本土及周边海域,引发异常气候乃至自然灾害,加上周边海洋生物多样性的破坏,会对日本农渔业生产造成负面影响。除此之外,北冰洋的特殊地理气候环境,也是日本推进自然科学研究,用于指导生产活动和防灾减灾的理想实验场所。日本一直比较重视对北冰洋地区大气,海流和生态环境的相关研究,正是基于对北冰洋地区与日本气候环境关联性的认识。

(五) 国际影响力

围绕北冰洋的国际博弈日益激烈,而关于该地区事务的国际机制构建尚处于初期阶段。尽管《联合国海洋法公约》和一些早期国际公约(如《斯瓦尔巴德条约》等)确定了该地区的基本国际法框架,但处理北冰洋地区事务的具体法律依据仍然依赖各类双边、多边条约、乃至非强制性的区域性合作制度。关于区域海域和大陆架归属、专属经济区问题、航道管辖与通行权等的国家间矛盾仍然突出。在国际组织方面,即使存在以北极理事会(Arctic Council)为代表的政府间论坛机制,以及一些国际科学研究合作组织,但依然无法满足相关事务的国际协调需要,难以解决区域内国家之间及域内、域外国家之间的纠纷^[14]。当前的北冰洋国际机制建设呈现出“碎片化”特点,一方面使得北冰洋地区的国际竞争合作形势更为复杂,另一方面也为一些国家介入北冰洋事务,主导构建地区新秩序,拓展国际影响力提供了机会与空间。

在国际合作方面,日本战后长期积极融入国际机制,参与全球性问题治理,在此过程中积累了相当可观的资源和影响力。日本尽管是北冰洋地区的域外国家,但其拥有的技术、财力和国际影响力,

依然可以确保日本在北冰洋治理与开发过程中分享利益。日本积极谋求参与北冰洋事务,以北极理事会等地区组织成员或观察国身份,积极参与该地区国际秩序规则的制定,争取扩大话语权,增强议程主导力,从而确保日本在该地区的长期战略利益,提升日本整体国际形象。日本在这里的外交行动体现了“填补空白”和“长远布局”的考虑。

三、日本对北冰洋的战略行动

基于以上的认识,日本近年来加强了融入北冰洋地区利益分享和事务治理的力度。特别是2012年底安倍再次当选首相后,大力推进以强化日本外交战略视野和主动性为特征的“俯瞰地球仪外交”,以所谓普遍性价值联络利益合作者的“价值观外交”,以及以“海洋法治原则”和维护航行自由为名,积极参与国际海权博弈的外交行动。这客观上为日本参与北冰洋事务注入了新的政策动力。日本对北冰洋“战略介入”的强化,主要体现在以下几个方面:

(一) 提升议程等级,强化国家政策制定和执行机制

日本政府加强参与北冰洋事务,首要体现为将北冰洋问题上升为“准国家战略”,提升该议程优先级别。以2008年首期《海洋基本计划》为基础,2013年日本出台的第二期《海洋基本计划》,首次提出以北冰洋气候环境变化为背景,“推进综合性、战略性措施”。2015年10月,直属于首相官邸的“综合海洋政策本部”出台了首部《日本北极政策》。文件从全球环境、北极原住民、国际法、资源开发、航路、安全保障等角度论证了出台系统性“北冰洋政策”的迫切性^[15]。安倍首相指示日本积极参与围绕北极圈的国际规则制定,“为了在北极圈资源开发中发挥主导作用,而强化国际协调”^[16]。首部《日本北极政策》不以“战略”为名,但具有战略规划色彩。日本也因此成为非“环北冰洋国家”当中较早明确提出“北冰洋政策”的国家。2018年,日本出台第三期《海洋基本计划》,更为系统地论述了日本对北冰洋政策,从科

学研究、国际合作、可持续发展三个方面，提出了更具体行动方案，并提升了其在总体海洋战略当中的高度。以此为基础，日本政府正积极筹划中长期意义上的日本对北极战略^[17]。

按照强化北冰洋政策的基本方针，日本中央政府各省厅纷纷新增、强化北冰洋事务的相关政策规划和工作部门。外务省于2010年组建了跨省厅的“北极工作组”。国土交通省于2012年建立了“北冰洋航道研究会”，2014年建立了“北冰洋航道官民合作会议”。文部科学省2011年在地球观测分科会下成立了“北极战略小委员会”，2016年在海洋开发分科会下成立了“北极研究战略会议”。各省厅的政策研究部门也加强了关于北冰洋问题的调研力度，并委托民间机构协助调查。为统一协调各省厅在北冰洋问题上的具体行动，日本政府于2013年成立了“北冰洋各课题相关省厅联络会议”。2015年，日本政府首次组建了“北极国际法”的制定团队，为日本在国际上参与制定北冰洋开发利用规则提供法律、政策支持。在地方自治体层面，处于北冰洋—西太平洋航路上的北海道地方政府也加强了政策研究，新设了“北冰洋航道研究会”等官民组织。目前，执政党和跨党派支持政府加强北冰洋政策的议员联盟，正向政府积极建议整合体制，共享信息，在未来建立统一的北极（北冰洋）政府内阁会议或部门。

（二）推进科学研究，借助国际科研合作发展议程影响力

科学研究是日本在北冰洋问题上的传统优势领域，也是日本参与该地区事务的主要渠道。日本认为，科研是日本提升在北冰洋战略影响力的突破口。日本的北冰洋战略应当重点包括“关于北极科学研究的战略”，将科学技术转化为外交力量及国际影响力^[18]。在北冰洋相关科研方面，日本的具体对策包括两个基本方向：一方面，加强自主科研力量和观测设备，确保日本成为北冰洋研究的先进国家和主要据点；另一方面，积极主持和参与国际性研究项目，以提供国际公共产品的立场，增强日本在该地区及国际社会的影响力。

在加强自主科研力量方面，日本政府推动各大

学科研机构的北冰洋研究部门改制联合，并通过对国立大学拨款、重点科研项目资助等方式，强化财力支持。在政府直接支持下，各大学和科研机构以2011年成立的“北极环境研究联合会”，以及文部科学省资助的“北极气候变动研究项目”（GRENE，2011—2015）、“北冰洋地区研究推进项目”（ArCS，2015—2019）为平台，加强相互合作。由国立极地研究所、日本海洋研究开发机构和北海道大学领衔，东京大学、东北大学、东京海洋大学、日本宇宙航空研究开发机构（JAXA）等参与，形成研究合力。在观测设备方面，2013年，日本首次发射用于观测北冰洋航线海冰情况的小型商用卫星WNISAT-1，此后又发射了后继卫星，并加强了卫星观测数据的研究应用^[19]。2016年，日本政府推进可用于低温海冰下自律型无人探测机的研究，当年11月，新型试验机在北冰洋海域首次水下摄影成功^[20]。2017，日本政府决定开建首艘具有碎冰能力的北极科考船，该科考船与日本现有海洋科考船“未来”号（全长128 m，吨位8600 t，无碎冰能力）同等规模，预算约300亿日元^[21]。

在国际交流方面，日本政府和科研机构依托GRENE，ArCS等北冰洋研究项目，积极开展国际交流，与美、俄、欧实施研究员互派，主办有关北极研究的国际学术研讨会。日本以会员国身份参加国际北极科学委员会（IASC）、北极可持续观测网（SAON）等国际组织的科考活动，同时还参与了下一代欧洲非相干散射雷达系统（EISCAT 3D）、东北格陵兰流冰项目等多边科研项目，在大气、海冰观测方面，主动发挥日本的技术优势。2015年10月，日本国立极地研究所等机构与美、俄、加等国启动北极温室效应国际研究，项目为期5年^[22]。目前，日本正与美、俄、加、欧盟的官方或民间机构积极开展科研合作，共同建设北极观测研究点。

（三）参与油气开发和航路开拓，扩大能源经济权益份额

日本参与北冰洋事务的直接利益目标，集中在油气和航路上。早在2012年6月，日本政府出台

新的资源保障战略时,就将北极圈和东西伯利亚列为新资源开发战略的重点区域^[23]。在政府支持下,日本能源机构和民间资本积极介入北冰洋油气勘探开发。2013年5月,日本国际石油开发公司(INPEX)与俄石油公司达成协议,参与俄鄂霍茨克海大陆架油气项目,从而首次在远东北冰洋沿岸地区勘探开采石油。日本还在北欧的北冰洋边缘海积极参与油气开发。JX新日本天然气公司长期参与英国北海沿岸的油田项目,其主导开发的马里纳油田将于2017年投产。自上世纪90年代就在挪威参与能源开发的出光兴产,已获得巴伦支海的多个油气田权益,在北欧的天然气市场占据重要份额。另外,日本石油天然气金属矿物资源机构(JOGMEC)等机构还在格陵兰岛参与油气和金属矿勘探、2013年,JOGMEC、国际石油开发帝石、出光兴产等组建的“格陵兰石油开发公司”与雪佛龙、壳牌联合中标格陵兰东北海域的两块油气田。

随着安倍推进以经济合作为突破口的“对俄新思维”,日俄围绕北冰洋的能源合作明显加强。日本凭借资金与技术优势,在联合勘探开采,建设天然气能源设施和油气管道方面不断争取项目权益。三井物产、三菱商事与俄天然气公司合作开发远东“萨哈林2”油气田,JOGMEC则参与开发俄北冰洋沿岸亚马尔半岛和格达半岛的天然气田^[24]。2016年12月,日俄首脑确认将在“萨哈林2”和格达半岛油气项目上深化合作,由日本国际协力银行与欧洲金融机构合作向亚马尔半岛天然气项目融资约10亿欧元,由瑞穗银行和三井住友银行向俄天然气公司融资约8亿欧元。日俄双方还有意建设从萨哈林到北海道的天然气管道,并开始了可行性研究。日本正想尽办法,扩大在北冰洋沿岸国的能源投资份额。

在航路开拓方面,日本的第二期、第三期《海洋基本计划》均重点提出“研究北极航道商业化利用的可行性”,并强化日本对该航道的参与度、影响力。为配合在北冰洋沿岸的油气资源开发,日本最大海运公司商船三井已与中国海运集团总公司合作,从韩国进口具有破冰功能的天然气运输船,开辟从俄亚马尔半岛到欧、亚洲的定期能源航线。同

时,日本还计划以航线开拓带动地区开发。2016年,日本政府还出台了为期十年的“北海道综合开发计划”,宣布将加强港口基础设施建设,发展海运服务业,引入风力发电等可再生能源,促进北海道与俄萨哈林州的经贸关系,从而将北海道打造为北冰洋—西太平洋航路上的海运物流中心,使其成为新的“东亚的门户”^[25]。

(四)策动“北冰洋外交”,影响地区国际关系及机制塑造

为巩固对地区事务的参与权和影响力,日本积极开展“北冰洋外交”。在国际机制的多边合作领域,日本除在联合国、国际海事组织等国际组织内部积极公关,推动符合日本利益议题外,还注重参与北极地区的多边协商组织,将北极理事会作为主要外交平台。2010年下半年,日本外务省开始派遣局级员参加其会议。2013年3月,日本政府正式设立“北极担当大使”一职。2013年5月北极理事会第8次部长级会议上,日本与中国等6个国家一起成为北极理事会正式观察员国。日本由此得以全面参加北极理事会框架内的各项会议和工作小组事务,在事务议程与协商规则的制定中发挥影响力。同时,日本也作为巴伦支欧洲北极理事会观察员国、以及IASC等科研组织成员,开展多边外交,确立了自己在地区国际机制中“重要域外角色”的地位,参与构建北冰洋地区新秩序。2018年10月,日本外相河野太郎赴冰岛出席“北极圈大会”。这也是日本政府首次派遣内阁成员出席北极国际会议,体现出日本在北极国际机制中日益强化的角色。

在双边关系层面,日本还积极加强与北冰洋沿岸国家关系,加深海洋合作。其中,既是日本近邻,又在北冰洋事务中扮演主要角色的俄罗斯是日本的重点公关对象。安倍首相在2013年4月访俄时,与普京发表声明,表示将充分利用外交机制,推动两国在北冰洋问题上的合作。当年启动的日俄外交与防务“2+2”会谈机制,确认两国加强海洋安保合作、日本自卫队与俄军在北冰洋开展联合搜救演习等。2016年,日本积极寻求改善对俄关系,加强与俄在远东能源及安全保障上的合作成为重要

议题。2017年1月，日方宣布海上自卫队与俄罗斯海军的联合搜救演习时隔2年零3个月再次在日本近海举行。尽管因领土争端等历史遗留问题，日俄关系有所起伏，但双方官民机构参与的“日俄北极论坛”“日俄北极研究工作组”构成了北冰洋合作的持续性机制。

在“俯瞰地球仪外交”的推动下，日本和北冰洋沿岸的北欧国家加强了合作，共商北冰洋事务。日本通过积极外交行动，与北欧与波罗的海八国集团（包括丹麦、挪威、瑞典、芬兰、冰岛、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛）建立了伙伴关系。继2013年派遣外相出席日本与NB8外长级会议后，2014年10月，安倍首相在出席亚欧首脑会议期间，还与NB8举行了领导人峰会，宣布在北冰洋事务方面携手合作^[26]。日本与北欧国家的高层互访和政治、经济往来趋于频繁。2016年，芬兰总统尼尼斯托、挪威外长布伦德等人陆续访日，与日方就共同开发北极圈、深化合作达成协议^[27]。2017年7月，安倍首相访问了丹麦、芬兰、瑞典等北欧国家，就共同开发北冰洋沿岸资源、保护当地环境、开发北极航道、共同参与北极问题国际协调等，与以上国家达成共识，并签署了一些合作协议。

在参与北冰洋事务时，日本也对中、韩等东北亚邻国的动向保持密切关注，并适时推进合作。2016年，首届中、日、韩北极事务高级别对话在韩国举行，此后，2017年在日本、2018年在中国先后举行了第二轮、第三轮对话。通过这一对话机制，中、日、韩同意将北极科研作为优先合作领域，并表示支持北极理事会，在国际机制和国际法领域展开协调。中、日、韩民间组织在科考、航运等领域的合作也初见规模。不过，由于中日韩之间政治关系的起伏，特别是三国在海洋领土与专属经济区权益上存在矛盾，三国在北冰洋的合作也并不完全顺利。日本认为，同为“近北冰洋国家”的中、日、韩之间存在着竞争关系，但另一方面，目前凭借日本单独的力量，难以迅速扩大在北冰洋事务中的权益，因而需要和同样具有技术、资金及影响力的中、韩“抱团”，发挥“集群力量”。同时，

日本也将在北冰洋的合作作为改善与中韩政治关系的政治杠杆之一^[28]。

结 语

基于策略上的考虑，日本基本不会将其海洋政策对外公开定位为“战略”，但毫无疑问，日本是拥有深刻涉海战略意识，并已积极规划、扎实推进系统性海洋战略的国家。日本政府对于北冰洋相关地缘经济、政治价值的关注是具有战略性的，在经贸能源和军事安全方面的谋划直接从日本国家战略利益出发。日本政府所制定的《日本北极政策》具有战略纲领文件的特性，所采取的相关措施也日益与国家层面的能源、经济、外交、安全战略产生广泛结合。因而，即使目前尚未公开打出所谓“北冰洋战略”或“北极战略”，但日本针对北冰洋已有明确的战略关注，以及系列的战略行动，是不可否认的事实，而且这种“战略性”还将进一步提升。

总的来看，基于对北冰洋战略价值的日益重视，日本正在并将继续积极参与北冰洋相关的国际议程，拓展双边及多边性合作平台，以扩展项目收益权、议题话语权、规则主导权，乃至更广义的国际性权力和影响力为终极目标。在构建相关政策乃至战略时，对内，日本将以统合政策方针、整合运行机制为重点，在日本海洋战略的框架内，将针对北冰洋战略利益的行动诉求具体化；对外，日本将以科学研究和国际机制建设作为政策输出的“突破口”，以国际公共产品提供者的姿态参与合作，并以此为筹码与相关国家进行合作，分享项目红利。运用多种政策渠道或“杠杆”，最大限度发挥日本科学技术、软实力及官民联合体制的优势，是日本的策略特点。

日本对北冰洋的战略关注与行动，对日本海洋战略及整体国家战略，北冰洋的国际治理与全球合作以及地区国际关系，势必产生日益重大的影响。需要指出的是，尽管日本对北冰洋日益重视，但日本并非北冰洋沿岸国家，在其国家战略与海洋战略体系中，北冰洋问题目前也还谈不上是排位居前的“重大或紧迫问题，关于北冰洋政策的国内政治机

制仍有待整合。因而, 尽管近年来日本相关政策“加速推进”, 但依然存在战略重视不足、资源投入有限的问题。日本的危机意识在于: 在现在的国际竞争中, 日本不仅无法与具有特定地缘优势的“环北冰洋国家”相抗衡, 甚至与中、韩等东北亚邻国相比, 也不占优势。因而, 从基本政策趋势看, 日本要扩大对北冰洋事务的参与, 一方面, 必须进一步加强内部政策机制的统一化和执行力, 另一方面, 也需要继续借助各种外交渠道, 大力发展与“环北冰洋国家”及“近北冰洋国家”之间的关系, 通过有针对性的议题构建和利益交换, 与它们形成更紧密的合作共同体。这也是日本未来构造、发展真正的“北冰洋战略”的方向。

[参 考 文 献]

- [1] THE ARCTIC COUNCIL. The Arctic Council: A back-grounder[EB/OL].[2018-09-01]. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2076/2017-09-25_Arctic_Council_Backgrounder_PRINT.pdf.
- [2] BORGERSON, SCOTT G. The Coming Arctic Boom [J]. *Foreign Affairs*, 2013(4):21.
- [3] 三枝小夜子. 北極海で過去最大の海水融解、メカニズム明らかに[N]. *日本経済新聞*, 2016-06-14.
- [4] 三木俊夫. 北極海で資源争奪戦 漁業や石油、温暖化で航行海域広がる[N]. *日本経済新聞*, 2016-04-21.
- [5] 日本防衛省. 日本の防衛(平成30年)[EB/OL].[2018-09-05]. http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2018/w2018_00.html.
- [6] 中谷和弘, 小谷哲男. 北極のガバナンスと日本の外交戦略[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2013:80-81.
- [7] 下斗米伸夫. ロシア極東: シベリア地域開発と日本の経済安全保障[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2015:9.
- [8] 石原敬浩. 北極海の戦略的意義と中国の関与[J]. *海幹校戦略研究*, 2011(5):21.
- [9] 星野俊也. グローバル: コモンズ(サイバー空間、宇宙、北極海)における日米同盟の新しい課題[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2015:61.
- [10] GAUTIER, DONALD L. Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic[J]. *Science*, 2009(5):1175-1179.
- [11] 十市勉. 日本の資源外交とエネルギー協力[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2016:49-50.
- [12] 中谷和弘, 小谷哲男. 北極のガバナンスと日本の外交戦略[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2013:23.
- [13] 長谷川亮. 北極海航路: 日本海側の港にチャンス[N]. *日本経済新聞*, 2010-12-27.
- [14] 中谷和弘, 小谷哲男. 北極のガバナンスと日本の外交戦略[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2013:63.
- [15] 日本総合海洋政策本部. 我が国の北極政策.[EB/OL].[2017-01-05]. [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/arcticpolicy/jpn_arcticpolicy/Japans_Arctic_Policy\[JPN\].pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/arcticpolicy/jpn_arcticpolicy/Japans_Arctic_Policy[JPN].pdf).
- [16] 中島健. 北極開発: 日本が主導的役割 政府が初の基本方針[N]. *日本経済新聞*, 2015-10-16.
- [17] 小宮喜平. 北極政策、政府が強化 豊富な資源: 欧州との最短航路、狙う[N]. *朝日新聞*, 2018-06-29.
- [18] 社説. 科学を軸に北極政策進めよ[N]. *日本経済新聞*, 2016-02-23.
- [19] 成田茂人. 超小型衛星50機打ち上げ、日本発宇宙ベンチャーの野望[N]. *日本経済新聞*, 2016-03-08.
- [20] 高橋英次. 北極海、氷の下を無人機で探査 文科省が自律型開発へ[N]. *日本経済新聞*, 2016-01-04.
- [21] 宮本元. 北極海観測、初の砕氷船建造へ 文科省[N]. *朝日新聞*, 2017-01-12.
- [22] 中島健. 北極観測のデータ拡充 日米欧の機関、研究を加速[N]. *日本経済新聞*, 2015-04-28.
- [23] 中谷和弘, 小谷哲男. 北極のガバナンスと日本の外交戦略[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2013:13.
- [24] 松井和. LNG冬の時代は「輸入国の日本には好機」[N]. *日本経済新聞*, 2016-11-25.
- [25] 本田浩一. 北海道を再生エネ拠点に 政府開発計画案、サハリン貿易促進[N]. *日本経済新聞*, 2016-03-05.
- [26] 日本外務省. 北欧 パルト8か国(NB8)との首脳会談[EB/OL].[2018-02-05]. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sweden/bn.html>.
- [27] 日本外務省. 日・ノルウェー外相会談[EB/OL].[2018-02-05]. http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000125.html.
- [28] 中谷和弘, 小谷哲男. 北極のガバナンスと日本の外交戦略[R]. 東京: 日本国際問題研究所, 2013:65.

[责任编辑 李 颖]

Japanese Strategic Focus and Action in the Arctic

LU Hao

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: Japan has recently strengthened its strategic focus on the Arctic and played an active role in the Arctic affairs, which is partly due to the increasing attention of the international community to issues related to the Arctic, and partly driven by Japan's national strategy and maritime strategy. Japan's perception of the strategic value of the Arctic is multidimensional, including geopolitics and security, resource and energy, trade route, environment and international influence. With the aim of ensuring its national interest, Japan attempts to take part in the interest sharing and rule making process in the Arctic, by raising its priority in national strategy, promoting policy-making mechanism, participating in international scientific cooperation, investing in energy and trade route exploration, and implementing the "Arctic diplomacy" in order to extend its political influence.

Key words: Japan; Arctic; maritime strategy; energy strategy; foreign policy