

中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设： 机遇、挑战与路径

高 飞¹ 王志彬²

(1. 西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100;

2. 西北农林科技大学 经济管理学院, 陕西 杨凌 712100)

【摘 要】中日韩的合作对成功建设“冰上丝绸之路”具有重要意义。当前,中日韩三方关系出现转圜,且三方对北极航道有相似的利益诉求和政策取向,在诸多方面具有互补性,这些因素为三方合作参与“冰上丝绸之路”建设创造了良好机遇。但中日韩之间的同质化竞争风险、美国的干扰以及“冰上丝绸之路”途经海峡航行方面的挑战使得合作充满了不确定性。未来可以进一步完善和深化中日韩北极高级别对话机制,增强三国的互信基础,妥善规避外部因素的干扰,为中日韩北极合作营造良好的外部环境,构建中日韩能源命运共同体,加快推进“冰上丝绸之路”倡议与日韩北极政策战略对接的步伐,以国际海事组织为平台,加强中日韩在“冰上丝绸之路”航运事务方面的合作,以推动“冰上丝绸之路”建设迈入中日韩合作的新阶段。

【关 键 词】“冰上丝绸之路”;中日韩合作;北极航道;北极问题

【中图分类号】F114.4

【文献标识码】A

【文章编号】2096-5583 (2022) 01-0041-15

【D O I】10.19643/j.cnki.naer.2022.01.004

【收稿日期】2021-10-8

【基金项目】本文系国家社科基金重大专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”(20VHQ011)阶段性成果

【作者简介】高 飞(1995-),男,山东广饶人,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士研究生,研究方向:极地政治与经济、国际海洋法。王志彬(1965-),男,陕西乾县人,西北农林科技大学经济管理学院教授,硕士生导师,研究方向:极地政治与经济。

全球气候变暖导致了北极冰川消融,北极航道的航运价值随之提升。中国作为“北极事务的重要利益攸关方”,在北极地区拥有重要的国家利益。2018年1月,中国国务院新闻办公室发布了《中国的北极政策》白皮书,提出中国愿依托北极航道的开发利用,与各方共建“冰上丝绸之路”。由此,“一带一路”倡议下的“冰上丝绸之路”建设正式成为中国同各国合作参与北极航道开发利



用的重要途径。中日韩三国都是东北亚地区有强大影响力的国家,且同为北极理事会(Arctic Council)正式观察员国,对北极的开发利用有着强烈的兴趣以及相似的利益诉求。因此,中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设不仅能提高北极航道的利用效率,还能增强三国在北极地区的话语权和参与度,具有重要的现实意义。鉴于此,本文以中日韩三国关系及其北极政策为视角,对中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设的机遇和面临的挑战进行了分析梳理,继而提出了中日韩合作共建“冰上丝绸之路”的可能路径。

一、文献综述

“冰上丝绸之路”倡议自提出时起便引起了学界的广泛关注。目前国内学界对“冰上丝绸之路”的研究成果不断涌现,归纳起来主要集中在以下几个方面:

第一,以中俄双边合作为视角对“冰上丝绸之路”的建设展开研究。易鑫磊(2019)从辨析“冰上丝绸之路”的概念入手,结合中俄合作的基础和北方航道(Northern Sea Route)的利用现状,提出了中俄共建“冰上丝绸之路”的原则和路径。^①谢晓光等(2019)以俄罗斯北极政策的调整为背景,分析了其北极政策调整对“冰上丝绸之路”建设的影响,提出了中俄共建“冰上丝绸之路”的路径选择。^②王志民(2018)、岳鹏(2020)等学者对中俄共建“冰上丝绸之路”的机遇和面临的挑战以及相应的对策等问题进行了研究。^③杨文兰等(2019)对中俄共建“冰上丝绸之路”的意义和可行性等问题进行了研究。^④此类研究重点关注中俄双边合作,为中俄共建“冰上丝绸之路”提供了充分的理论支撑,也为其指明了前进的道路。然而,上述研究仅将重心放在中俄合作上,并未涉及中国同其他国家尤其是日本和韩国合作参与“冰上丝绸之路”建设的研究。

第二,对中国自身参与建设“冰上丝绸之路”的相关问题展开研究。徐文涛(2020)、王晨光(2021)对中国建设“冰上丝绸之路”法律方面的挑战和风险进行了分析梳理,进而提出了应对这些挑战和风险的对策。^⑤赵先进等(2019)对中国参与建设“冰上丝绸之路”的动力、制约因素以及参与的路径等问题进行了研究。^⑥薛桂芳(2019)结合“冰上丝绸之路”提出的背景,对我国建设“冰上丝绸之路”的机遇和挑战进行了分析,并提出了相应的政策建议。^⑦张木进等(2018)基

①易鑫磊. 中俄共建“冰上丝绸之路”:概念、目标、原则与路径[J]. 欧亚经济, 2019, (04): 60-75+127-128.

②谢晓光,程新波. 俄罗斯北极政策调整背景下的“冰上丝绸之路”建设[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2019, 47 (01): 184-192.

③王志民,陈远航. 中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战[J]. 东北亚论坛, 2018, 27 (02): 17-33+127;岳鹏. 共建“冰上丝绸之路”中的俄方诉求及内在挑战分析[J]. 东北亚论坛, 2020, 29 (02): 32-44+127.

④杨文兰,陈迁影. 中俄共建冰上丝路构想[J]. 开放导报, 2019, (01): 75-78.

⑤徐文涛. “冰上丝绸之路”:法律挑战与中国应对[J]. 重庆社会科学, 2020, (08): 84-94;王晨光. 中国推进“冰上丝绸之路”建设的法律风险及应对建议[J]. 兰州学刊, 2021, (03): 95-104.

⑥赵先进,黄靖兹. 中国参与共建“冰上丝绸之路”的动力、制约与路径选择[J]. 对外经贸实务, 2019, (11): 32-35.

⑦薛桂芳. “冰上丝绸之路”新战略及其实施路径[J]. 人民论·坛学术前沿, 2018, (21): 62-67.

于“态势分析法”(swot)分析了中国建设“冰上丝绸之路”的内外环境,并据此提出了中国的战略选择。^①这类研究主要集中在中国自身参与建设“冰上丝绸之路”的战略机遇、面临的困难以及对策等方面,对我国开发建设“冰上丝绸之路”具有重要的现实意义。

第三,关于我国东北地区对接“冰上丝绸之路”建设等相关问题的研究。我国东北地区在地理上靠近“冰上丝绸之路”,因而面临着难得的发展机遇,学界围绕这一问题展开了诸多研究。李振福等(2018)对东北地区对接“冰上丝绸之路”的战略意义、有利条件和对策进行了研究。^②李铁(2018)认为应充分发挥图们江海洋经济区与辽宁海洋经济区的优势,以两个海洋经济区为支点,稳妥务实地推进“冰上丝绸之路”建设。^③刘国斌(2020)以区域合作理论、比较优势理论和增长极理论为基础,分析了东北地区参与“冰上丝绸之路”建设合作潜力的优劣势以及合作过程中面临的制约因素,进而提出了东北地区参与“冰上丝绸之路”建设的思路和发展路径。^④高立伟(2020)分析了吉林省对接“冰上丝绸之路”的意义、优势条件和困境,并提出了相应的建议。^⑤于砚(2018)在分析了吉林省融入“冰上丝绸之路”建设的意义和优势的基础上,提出了吉林省在参与“冰上丝绸之路”建设中的定位和策略。^⑥这类研究聚焦国内特定地区与“冰上丝绸之路”的融合等相关问题的研究,是对“冰上丝绸之路”的研究进一步具体化,但这类研究侧重于国内特定区域的发展,而非“冰上丝绸之路”本身的开发利用。

第四,关于“冰上丝绸之路”沿线国家的参与等相关问题的研究。我国愿与各方共建“冰上丝绸之路”的姿态,在吸引沿线国家目光的同时,也激发了学界的研究兴趣。史泽华等(2020)从中国与格陵兰经济合作的视角下对“冰上丝绸之路”的建设进行了研究,认为应以格陵兰岛作“冰上丝绸之路”的战略支点,加强合作,实现互利共赢。^⑦肖洋(2019)以北极地区经济形势和中欧合作为视角,探讨了中欧共建“冰上丝绸之路”的机遇、挑战以及发展路径。^⑧杨松霖(2019)在分析了美国是“冰上丝绸之路”关键沿线国家的基础上,探讨了美国参与“冰上丝绸之路”建设的条件和面临的制约,并据此提出了中国的应对举措。^⑨姜胤安(2019)认为“冰上丝绸之路”不应局限于双边框架之内,而应进行多边合作,并对“冰上丝绸之路”多边合作的发展路径等问题进行了探讨。^⑩李振福等(2019)在分析朝鲜参与“冰上丝绸之路”建设意义的基础上,探讨了其参与

①张木进,王晨光. 中国建设“冰上丝绸之路”的战略选择——基于“态势分析法”(SWOT)的分析[J]. 和平与发展, 2018, (04): 111-125+130.

②李振福,刘硕松. 东北地区对接“冰上丝绸之路”研究[J]. 经济纵横, 2018, (05): 61-67.

③李 铁. 发挥东北区域优势加快推进“冰上丝绸之路”建设[J]. 太平洋学报, 2018, 26 (12): 94-98.

④刘国斌. 东北地区参与“冰上丝绸之路”建设的潜力研究[J]. 东北亚经济研究, 2020, 4 (05): 5-16.

⑤高立伟. 吉林省对接“冰上丝绸之路”的优势、挑战和策略[J]. 东北亚经济研究, 2020, 4(05): 17-30.

⑥于 砚. 东北地区在“冰上丝绸之路”建设中的优势及定位[J]. 经济纵横, 2018, (11): 117-122.

⑦史泽华,周嘉媛. 中国-格陵兰经济合作与“冰上丝绸之路”建设[J]. 东北亚经济研究, 2020, 4 (06): 28-36.

⑧肖 洋. 中欧共建“冰上丝绸之路”: 机遇、挑战与路径[J]. 德国研究, 2019, 34 (03): 58-69+134.

⑨杨松霖. 美国参与“冰上丝绸之路”建设: 动力、制约与启示[J]. 学术探索, 2019, (07): 26-33.

⑩姜胤安. “冰上丝绸之路”多边合作: 机遇、挑战与发展路径[J]. 太平洋学报, 2019, 27(08): 67-77.



“冰上丝绸之路”建设的不利条件和有利条件,并进一步提出了相应的策略。^①这类研究将视野扩展到中俄之外的其他沿线国家,为“冰上丝绸之路”与“一带一路”相互衔接以及形成多边合作机制提供了重要的理念支持。但这类研究聚焦于“冰上丝绸之路”沿线的西方国家尤其是欧洲国家的参与建设等方面的研究,对东北亚地区有关国家参与建设“冰上丝绸之路”的研究较少。

此外,还有学者从国际合作机制层面对“冰上丝绸之路”展开研究。例如,谢晓光等(2019)认为现有北极国际合作机制存在弊端且面临一定困境,而“冰上丝绸之路”建设能够推动北极国际合作机制的重塑,并提出了相应的路径。这类研究对北极地区的和平发展以及维护中国在北极的利益具有重要意义。然而总体而言,现有研究局限于中俄、中欧合作参与“冰上丝绸之路”建设、国内东北地区与“冰上丝绸之路”的对接以及“冰上丝绸之路”建设中我国自身因素等问题的研究,缺乏对中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设的探讨。东北亚地区作为“冰上丝绸之路”的端点的这一事实,必然决定了东北亚国家是其重要的参与方,而中日韩作为东北亚地区具有深厚实力的三国,三方的合作参与对“冰上丝绸之路”建设的成功推进具有举足轻重的影响。因此,本文的写作初衷就是对中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设所面临的机遇、挑战以及发展路径作进一步的研究和探讨,以弥补这项研究的不足。

二、中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设的机遇

(一) 中日韩三方关系逐渐回归正轨

就中日关系而言,在经历因“钓鱼岛争端”而导致的双方关系严重恶化之后,2017年双方关系重回正轨。2017年5月,日本自民党干事长二阶俊博前往北京出席“一带一路”国际合作高峰论坛,并向习近平主席转交了日本首相安倍晋三的亲笔信,并传达了改善中日关系的愿望。同年11月11日,安倍晋三在越南出席APEC会议期间,与习近平主席进行了会谈,双方就加深中日合作达成合意,并一致认为这次会谈是中日关系的新起点。^[1]2018年5月,国务院总理李克强赴日本出席“第七次中日韩领导人会议”并对日本进行正式访问,这也是自2011年温家宝之后时隔八年首次访日的中国总理。同年10月,日本首相安倍晋三访问中国,他表示,在《中日和平友好条约》缔结40周年之际,两国为改善关系做出了许多努力,两国应加强自由公平的贸易体系建设,并和平、友好、合作地处理东海的有关问题。^[2]

就中韩关系而言,2016年“萨德”(THAAD)的部署使两国关系跌入低谷,该年双方的贸易额同比下降8.4%,两国在相关领域的合作也几乎停滞。2017年底,中韩关系出现转圜,10月30日,韩国外交部长康京和在国会表示,韩国不考虑追加部署“萨德”,并保持不参与美国构筑的导弹防御系统(MD)的立场;11月底,康京和访华,中韩两国外长在京举行会谈;12月13日至16日,韩国总统文在寅访华,文在寅表示,此次访华之行为韩中关系在经济、政治、安全等各领域恢复正

^①李振福,邓昭. 参与“冰上丝绸之路”: 朝鲜的条件和策略 [J]. 东北亚经济研究, 2019, 3(04): 5-17.

常合作打下基础，具有重大意义。2019年12月4日至5日，国务委员兼外交部长王毅应韩国外交部长康京和邀请，时隔四年再次访韩。2020年11月，王毅再度访韩并与韩国总统文在寅会见。2021年4月，国务委员兼外长王毅在福建厦门同韩国外长郑义溶举行会谈。双方就举行新一轮外交部门高级别战略对话和首轮副部级外交安全“2+2对话”等问题达成共识。就目前来看，尽管中韩之间的“萨德”问题尚未彻底解决，但中韩关系仍在向好发展。

尽管日韩两国关系近年来一度恶化，但拜登上台后意图扭转这一情形，拜登政府在敦促和协调日韩加强对话以解决分歧的同时，还召开了多次三边高层会议，这为日韩关系转圜打开了通道。此外，2019年第八次中日韩领导人会议通过的《中日韩合作未来十年展望》以及2020年日本通过《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）也为中日韩未来进一步良性互动打下坚实基础。

（二）中日韩对北极航道有相似的利益诉求

中日韩三国都是出口贸易大国和能源进口大国。就贸易方面而言，根据世界贸易组织（WTO）2019年的统计，中日韩三国分别是世界第一、第五和第七大商品出口国。^①2019年，中国的贸易额占GDP的比例为36%，日本为37%，而韩国则高达77%。就能源进口规模而言，国际能源署2018年的统计数据显示：2019年中日韩各进口原油50500万吨、14900万吨、14500万吨，分别是世界第一、第四和第五大原油净进口国。此外，中日韩还分别是世界第一、第二、第六大天然气净进口国以及第一、第三、第四大煤炭净进口国。^②可以说，中日韩三国的经济发展高度依赖对外贸易和能源进口，而海运对于贸易和能源运输至关重要。

北方航道是连接欧亚大陆的一条捷径。与苏伊士运河或巴拿马运河相比，北方航道可节省近一半的航程。例如，从日本沿好望角到欧洲的海上运输大约需要29天，通过苏伊士运河到欧洲大约需要22天，而通过北方航道只需10天左右便可到达欧洲。同时，船舶沿北方航道航行还可避免海盗侵扰以及因政治局势动荡而带来的不确定性。此外，北极地区蕴藏的巨大资源对同为能源进口大国的中日韩亦有重大战略价值。根据美国地质调查局（United States Geological Survey）的评估，北极地区拥有全球大约30%的未探明天然气储量和13%的未探明石油储量，未探明天然气储量是石油的三倍，主要分布于俄罗斯附近。此外，北极地区还有约1万亿吨的优质煤炭储量，其铁、铜、镍、磷酸锌、钻石等矿产资源也很丰富。北方航道的通航可以在很大程度上解决中日韩的能源短缺问题。因此，北极对中日韩的价值自不待言，北方航道的开发和利用是中日韩三国的共同利益所在。

（三）“冰上丝绸之路”倡议与日韩高度重视北极航道的政策实践相契合

中日韩对北极具有相似的利益诉求，也基于此，三国制定了有诸多相似之处的北极战略。“冰上丝绸之路”倡议作为中国参与北极航道开发和利用的国家战略，与韩国和日本的北极航道政策存

① WTO. International Trade and Market Access Data [EB/OL]. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf.

② IEA. Key World Energy Statistics 2021 [EB/OL]. <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2021>.



在诸多契合点，这些契合点能够推动三方在“冰上丝绸之路”框架下更好地就北极航道的开发建设展开合作。

就韩国方面而言，韩国高度重视北极的战略价值，并将北极航道的商业利用作为其北极政策的重中之重。2013年，韩国在成为北极理事会正式观察员国以后，朴槿惠政府先后出台了《北极综合政策推进计划》《北极政策基本计划》以及《北极政策执行计划》来指导国内的北极事务。这些政策包含北极的科研活动、航道开发利用、资源开发、基础设施建设等内容，其中以航道开发为主的北极商业化模式的开拓是优先事项。文在寅上台后，更加重视北极航道的开发利用。2017年5月，韩国民主党立法委员宋永吉（Song Young-gil）作为特使前往俄罗斯会见了普京，并就北极航道的合作计划等事项进行了讨论。^[3]2017年9月，文在寅政府提出了包含北极开发在内的“新北方政策”，并具体规划了“九桥战略”（9-Bridge）以推动“新北方政策”的实施，由总统直属的“北方经济合作委员会”（NECC）具体负责。“九桥战略”将开辟北极航道为新物流渠道，并挖掘其商业价值以引领北冰洋市场作为重要目标。韩国驻俄罗斯大使李石培表示，韩国目前正考虑北方航道的长期商业化利用。此外，文在寅政府还表示了积极参与“一带一路”建设，为东北亚地区的繁荣发展发挥积极作用，并推进东北亚经济共同体建设的意愿。这无疑为中韩合作共建“冰上丝绸之路”奠定了良好的基础。

就日本方面而言，随着北方航道的航运价值逐渐提高，日本也制定了更全面的北极政策以谋求自己的航运利益。在2013年成为北极理事会正式观察员国之后，日本迅速对北极作出了政策反应，其中北极航道的开发利用是这一系列政策中的重点内容。2013年日本发布的第二期《海洋基本计划》提出，要强化对北极的研究以评估利用北极航道的可行性。同时推动与有关国家就北极航道的利用进行协商，并与各方一道对航道开通将面临的挑战进行研究。^[4]2015年10月，日本出台了《日本北极政策》这一战略性文件。该政策提出，日本要加强北极航道的利用，挖掘其航运潜力。同时构建相应的航行体系，为北极航道拥有良好的航运条件提供支持。^①2018年，日本发布的第三期《海洋基本计划》提出，日本能够对北极航道进行商业化开发并获益。同时，还将加强基础设施研究来提高北极航道的利用效率，并强调北极航道利用要符合环境保护的要求。^[5]

总体而言，由于中日韩对北极航道具有相似的利益诉求，因此北极航道的开发利用在三国的北极政策中都具有突出地位，这为三方合作参与“冰上丝绸之路”建设提供了难得的机遇与广阔的空间。

（四）中日韩在北极航道事务上具有较强的互补性

2016年国务院总理李克强在接受日媒采访时曾表示，中日韩之间互补性较强，可携手开拓广阔的世界市场。当前，中日韩三国在参与北极航道事务中各有优势，同样具有很强的互补性。一方面，中日韩在产业结构层面优势互补。日本与韩国工业化水平较高，产业结构相对成熟，在高附加

① Japan's Arctic Policy.

值的技术密集型产品上具有优势，而中国当前工业化水平相对落后，与日韩在许多产业上存在差距，但中国在低附加值劳动密集型产品上存在优势。因此，中日韩在产业层面呈现许多互补性。中日韩三国若能发挥各自优势，在航道基础设施建设、港口开发等事务上展开合作，不仅能在航道利益上实现共赢，还能推动中日韩自贸区的谈判，进而带动整个东北亚地区经济的发展。另一方面，中日韩在科技与资金方面优势互补。在北极航道的开发上，中国具有雄厚的资金优势以及巨大的科研潜力，日本具有先进的科学研究技术以及丰富的科考经验，韩国在造船业尤其是建造破冰船这种具有高附加值的船舶方面具有显著优势。中日韩三国如能通力合作，发挥各自优势，便可加快推进“冰上丝绸之路”以及北极航道的商业化建设。

三、中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设面临的挑战

（一）中日韩在北极航道事务上面临同质化竞争的挑战

当前，日本和韩国在地缘政治、北极身份、北极利益诉求、北极政策等方面与中国高度相似，且在一些方面领先于中国。因此，中日韩在参与“冰上丝绸之路”建设的过程中不免存在同质化竞争的风险。这主要体现在两方面：一是中日韩面临着核心航运枢纽之争。中日韩都想将本国主要港口城市打造为“冰上丝绸之路”的核心枢纽。就中国而言，从上海港出发，沿北方航道航行至欧洲的航程相比其他航线可缩短25%-55%，每年大约节省数百亿乃至上千亿美元的航运成本。因此，将上海打造为“冰上丝绸之路”的核心转运港口意义重大。目前，上海港从1996年到2019年集装箱吞吐量年均增长14.38%，连年稳居世界第一。^[6]随着我国对上海自由贸易区政策的不断深化，上海港的国际航运枢纽地位将进一步提高。就韩国而言，当前，韩国政府正极力将釜山打造为东北亚地区的转运枢纽。釜山是韩国第一大港口城市，通过北方航道从釜山前往鹿特丹港的航程将减少32%，节省约10天时间。^[7]并且来自上海、宁波、大连、青岛等港口的船舶将会在釜山港停靠，因此，釜山港在“冰上丝绸之路”倡议下将会获益很大。就日本而言，横滨作为第一大港口城市，处于“冰上丝绸之路”的延伸范围内，具有优越的区位优势。日本也欲将横滨打造为东北亚乃至世界的航运中心。因此，可以预见，在建设“冰上丝绸之路”的过程中，中日韩面临着复杂而激烈的核心航运枢纽之争。二是中日韩面临着北极能源之争。如上文所述，北极地区拥有极为丰富的能源与矿产资源，同时，中日韩三国都是排在世界前列的能源进口大国，在地理位置、利益诉求、政策实践等方面的相似性将导致在面对北极的丰富资源时，三方不可避免的存在竞争。这种竞争也体现在三方与俄罗斯的合作上。在能源领域与俄方展开合作是中俄合作的基石所在^[8]，同样也是日韩与俄方合作的侧重点。俄罗斯北极地区的资源是其重要的经济来源，该地区GDP占俄罗斯总GDP的近20%，出口占俄罗斯总出口的22%，投资占俄罗斯所有投资的10%以上。俄罗斯约75%的石油和95%的天然气储量都在北极内。俄罗斯已开发10个主要油田，探明石油储量23亿吨，22个气田，天然气储量35.7万亿立方米。^[9]由于这些项目主要依赖外部投资，因此俄方非常重视与同为能源需



求大国的中日韩进行合作。如前所述,由于在诸多方面具有相似性,中日韩三国在与俄方进行合作的过程中不免会在某些领域产生竞争。例如,2017年12月开始运营的亚马尔液化天然气(LNG)项目是中俄之间最大的能源合作项目,中国开发银行和中国进出口银行为该项目提供了120亿美元的贷款,中国石油天然气集团(CNPC)和丝路基金(Silk Road Fund)分别拥有该项目的20%和9.9%的股份。但是,亚马尔LNG项目的液化气最大出口对象并非中国,而是日本。^[10]在2018年俄罗斯LNG的出口对象排名中,中国排在日本和韩国之后。此外,日本三井公司和日本石油、天然气和金属国家公司(JOGMEC)还参与了俄罗斯诺瓦泰克公司的北极LNG2项目建设,并持有10%的股份。韩国在亚马尔LNG项目中并未实际参与开发建设,但其并未按兵不动,而是始终密切关注并与俄方展开合作。例如,韩国大宇造船海洋公司承接并建造了亚马尔LNG第一期项目的15艘破冰船。在亚马尔LNG第二期项目中,韩国三星重工也率先获得了5艘破冰船订单。^[11]由此可见,北极地区的能源和矿产资源无疑将成为中日韩展开角逐的主要着力点,俄罗斯也将会是中日韩的北极首要合作对象。

中日韩若对三方之间存在的同质化竞争问题不加以平衡和协调,就可能会导致竞争态势持续恶化,使三方相对于俄罗斯或其他北极国家处于相对不利地位,最终损害各方的利益,造成三输的局面。因此,中日韩应在“冰上丝绸之路”建设过程中积极展开合作,实现优势互补,平衡好各方的利益,最终实现共赢局面。^[12]

(二) 美国的干扰

近年来,中美竞争持续升温。2021年4月,美国参议院批准了《2021年战略竞争法》,矛头直指中国,标志着共和党与民主党在继续对抗中国这一问题上达成共识。同时,美国对中国的北极政策进行了强烈的抨击并企图遏制中国在北极地区的发展。2020年12月美国海军与海军陆战队和海岸警卫队一起发布了名为“Tri-Service”的战略报告,其中提到要遏制中国在北极的冒进主义势头。2021年1月,美国海军又发布了名为“蓝色北极”(Blue Arctic)的战略文件,其中提到北极地区的和平与繁荣将日益受到中国的挑战。

二战之后,美国将亚太地区视为其战略重心之一,近年来先后提出了“重返亚太战略”以及对冲“一带一路”倡议的“印太战略”,并将日本和韩国视为其在亚洲的重要盟友和桥头堡。实际上,出于地缘政治考虑,美国提出的任何亚洲战略甚至是全球战略都会将中国视为主要竞争对手^[13],联合日韩已成为其压制中国的“战术武器”。美日之间自1951年确立同盟关系以来,在安全和经贸等方面一直展开密切的合作,当前日本已是美国第四大贸易伙伴和最大的海外直接投资来源国。拜登上台后强调了恢复与亚洲盟友关系的重要性,美国国务卿安东尼·布林肯和国防部长劳埃德·奥斯汀于2021年3月访问了日本和韩国,并在东京举行了“2+2”会议;4月,日本首相菅义伟访问白宫,这是拜登上台后首位到访的外国领导人。中国议题是美日领导人会谈中的聚焦点,美日领导人在会后发表的联合声明中提到了“对中国做出的与现行以规则为基础的国际秩序不符的活动表示共

同关切”，强调了“台海和平稳定的重要性，鼓励和平解决两岸问题”，并对新疆和香港发生的所谓侵犯人权的问题表示关切。^[14]同时，拜登政府还通过加强“四方安全对话”（QUAD）来增进与日本和其他印太地区盟友的关系，2021年3月，美国与日本、印度、澳大利亚在线上召开了拜登上任以来的首次领导人会议，这也进一步提升了日本在“印太战略”中的地位。美韩自1953年签署《美韩共同防御条约》以来，韩国一直是美国在亚洲最重要的战略和经贸合作伙伴之一。2020年，韩国成为美国第七大贸易伙伴，而美国是仅次于中国的韩国的第二大贸易伙伴。2021年5月21日，韩国总统文在寅访美，成为继日本首相菅义伟之后第二位在拜登上台后访美的外国领导人，这也表明美国对印太地区和重振美国联盟的重视。两国领导人在联合声明中提到“要维护在中国南海及其它地区的航行和飞越自由”，强调了“维护台海和平与稳定的重要性”，并承诺要建立一个牢固的联盟。但与美日对中国在印太地区的共同担忧和日益增强的实力、影响力的不信任不同，朝鲜问题是美韩关系中最重要战略问题，此外，韩国与日本之间由于存在敏感的历史问题以及受日本政治右倾化等因素的影响，两国近年来关系紧张，加之中国作为韩国第一大贸易伙伴和最大国际直接投资（FDI）目的地，韩国通常会避免与中国进行对抗并主动寻求与中国缓和矛盾和加强合作。因此，虽然美国因素对日韩的战略选择都发挥着重大影响，但美韩关系对中国的影响远不如美日关系对中国的影响显著。

（三）“冰上丝绸之路”途经海峡航行方面的挑战

“冰上丝绸之路”沿线途经许多重要的国际海峡，其中朝鲜海峡和宗谷海峡是“冰上丝绸之路”沿线以及我国船舶进入太平洋的咽喉要道，也是整个东北亚地区的关键要道。由于历史原因，我国在日本海丧失出海口，而通过“冰上丝绸之路”往返于中国与北极地区的最佳路线必须经过位于日本海周边的朝鲜海峡和宗谷海峡，因此我国船舶在这两处海峡的航运效率和安全关系到“冰上丝绸之路”建设的成败和我国的北极利益。当前，我国船舶途经这两处海峡时面临如下风险：

首先，我国的地理位置不利于充分利用朝鲜海峡和宗谷海峡。我国是《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）第70条规定的“地理不利国”，尽管我国拥有位居世界第十位的海岸线长度以及渤海、黄海、东海、南海四大海域和众多出海口，但我国的海域被多个国家所环绕，属于《公约》第122条规定的“闭海或半闭海”。此外，我国没有关键的国际海峡，向北进入太平洋沿线的国际海峡皆属他国。而且，朝鲜海峡和宗谷海峡位于同我国有海洋争端的日本，因此，地理位置的劣势成为我国舰船充分利用朝鲜海峡和宗谷海峡的一大挑战。

其次，朝鲜海峡和宗谷海峡易被封锁，影响“冰上丝绸之路”的畅通性。朝鲜海峡和宗谷海峡是东北亚地区的海上咽喉，且都位于美国及其盟友扼守的第一岛链，处于密切监视之下，在紧急情况下很容易被封锁。例如，1983年2月，日本海上自卫队曾为防止敌国舰船通过海峡前往日本海或太平洋而对宗谷海峡、对马海峡和津轻海峡进行了模拟封锁演习。^[15]此外，美国在第一岛链的东北亚部分部署着30余个军事基地，同时美国经常与日本和澳大利亚等盟国在此举行联合军事演习，例



如近年来美日共同举行了“利剑”联合军演，这些演习的目的在很大程度上是为加强对中国海上要道的控制。

最后，我国船舶途经朝鲜海峡和宗谷海峡时面临沿岸国有关法律的挑战。根据1949年国际法院对科孚海峡案^①的裁决和1958年《日内瓦领海和毗连区公约》第16条以及《公约》第37条的规定，朝鲜海峡和宗谷海峡满足地理标准 and 功能标准，应当属于国际海峡，各国船舶在此享有相应的通行权利。但韩国和日本的有关立法却超越了《公约》的规定，限制了他国船舶在此的航行自由权利。就朝鲜海峡而言，韩国当前划定的领海基线采用的是混合基线，在某些海域依据《公约》第13条规定应采用低潮线作为基线时，韩国却采用了直线基线，将20260km²本属于公海或领海的海域划为内水。^[16]此外，韩国在专属经济区划界上与我国存在分歧。我国依据《公约》规定主张在东海大陆架从领海基线量起自然延伸至200海里处，而韩国则主张依据“中间线原则”划分两国的专属经济区。日本于2007年4月出台了《海洋建筑物安全地带设置法》，其中规定的“海洋建筑物”“安全地带”等内容超出了《公约》规定的范围，强化了日本在海上的管控力度，使得我国舰船通过朝鲜海峡时处于日本管控范围之内。就宗谷海峡而言，尽管日本承认宗谷海峡等“特定海域”为用于国际航行的海峡（国际航行に使用されている海峡）^[17]，他国船舶在此享有航行自由的权利。但是，日本在1982年颁布的第210号令中在宗谷海峡附近建立起直线基线制度，扩大了其内水范围，对宗谷海峡的航行空间造成了一定压缩。此外，根据《公约》第23条的规定，外国核动力船舶或载运核物质的船舶在符合有关条件的情况下享有在领海的无害通过权。但1967年日本佐藤荣作政府提出“无核三原则”，禁止核动力船舶或搭载核设施的舰船通过其领海，这也对他国的“核动力破冰船”等舰船的航行权利造成了严重限制。同时，随着北极航道的航运规模逐渐扩大以及“冰上丝绸之路”的开发建设，宗谷海峡的利用率也随之提高，因此日本对宗谷海峡的环境问题愈发关注，并准备着手制定如“划分航道”等相应的事前和事后机制进行应对，这些措施可能对他国船舶的航行自由权利造成进一步限制，我国在与日本合作建设“冰上丝绸之路”的过程中宜对未来在利用宗谷海峡时可能发生的问题或冲突进行预防性的应对。

四、中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设的路径

（一）进一步完善和深化中日韩北极高级别对话机制，增强三国的互信基础

中日韩在地理上相邻，在文化上同属儒家和汉字文化圈，有着悠久的交往历史。但是，由于中日韩之间存在的领土争端以及历史性问题，导致了三国间关系跌宕起伏，并且在未来很长一段时间内，这种问题难以完全解决，这也影响着三国在“冰上丝绸之路”倡议下的合作。因此，增强三国的互信基础能够在很大程度上规避历史性矛盾所带来的问题，从而为合作共建“冰上丝绸之路”奠定坚实基础。当前，中日韩已经建立起初步的北极高级别对话机制，从2016年至今，中日韩已经成

^① The Corfu Channel Case(U.K.and N.Ir.v.Alb.)1949 I.C.J.4(Apr.9).

功举办了四轮北极事务高级别对话，就北极事务上面临的共同挑战以及应对等方面达成了一定程度的共识，取得良好效果。今后，中日韩三国宜重视并进一步增强高级别对话的作用，维护好北极事务高级别对话会议机制，并使之常态化、规范化，通过高级别对话来增进三国的互信基础。在前四轮对话中，双方合作的议题主要聚焦于科学研究和环境保护等低政治领域，这是在现阶段的应然之举。但未来，中日韩可以积极拓宽北极高级别对话的议题，例如三方可围绕东北亚地区的安全议题、“冰上丝绸之路”倡议下的防务合作等议题进行交流探讨，促进相关议题从无到有、从点到面、从浅入深、从低政治向高政治的方向逐步发展，为深化三方合作参与“冰上丝绸之路”建设营造坚实的基础。

（二）妥善规避美方及其他因素的干扰，为中日韩的北极合作营造良好的外部环境

美国对日韩的政策实践有举足轻重的影响，中日韩之间的合作无法绕开美国而行。如上文所述，近年来中美竞争持续升温，美国先后推出“重返亚太战略”与“印太战略”，意在加强对包括东亚地区在内的整个亚太地区的控制以及遏制中国的崛起，且从美方新近发布的北极战略文件中可知，北极问题已成为美方遏制中国发展的新抓手。若未来美方蓄意破坏“冰上丝绸之路”倡议，日韩受到掣肘，则中日韩合作参与北极事务的议题将难以奏效。因此，合理有效地规避美方及其他不利因素的影响，营造良好的外部环境是中日韩就“冰上丝绸之路”倡议成功展开合作的前提和保障。具体而言，第一，中日韩可进一步提高北极合作的开放度与透明度，构建起开放化与透明化的东北亚北极合作机制，以打消美国及域外各国的警惕和猜忌，规避西方长期鼓噪的“中国威胁论”所带来的负面影响。第二，中国可以以北极理事会、亚太经合组织（Asia-Pacific Economic Cooperation）、东亚峰会（East Asia Summit）等中美共同参与的区域性国际组织为平台，秉承合作共赢的原则，加强与美方在北极议题以及东北亚事务上的协商与对话，相互尊重对方的正当利益，增信释疑，转变美方对中国的基于“冷战思维”的偏见和敌视，避免“零和博弈”，促进中美关系逐步实现良性互动。第三，中日韩三方可以依托“中日韩+X”合作，将美国、俄罗斯、加拿大等域外北极大国纳入到中日韩“冰上丝绸之路”合作的架构内，共同探讨“冰上丝绸之路”倡议的开发与建设，这既有利于拓宽中日韩合作的范围，也有利于丰富“冰上丝绸之路”倡议的内涵和推动中日韩的北极合作水平迈向新的阶段。

（三）构建中日韩能源命运共同体，引领“冰上丝绸之路”建设

中日韩合作参与“冰上丝绸之路”建设的一大动力是北极地区丰富的能源资源储备，因此，若三方以能源合作为突破口，在能源方面互相合作、互相融合从而形成命运共同体，对“冰上丝绸之路”的建设以及利用将会有重大意义。目前，中日韩都是位居世界前列的能源进口与消费大国，尤其是日本和韩国，石油和天然气几乎完全依赖进口，因此，保障能源的供应安全是中日韩一贯的政策目标。过去，日韩两国为保证自身的能源供应常常采取排他性竞争手段以谋取同能源出售国的交易机会，这很可能导致能源需求相近的东北亚地区陷入恶性竞争的泥潭。如若中日韩在“冰上丝绸



之路”建设中陷入了这种恶性竞争的怪圈，就会相对于北极国家而言处于不利地位，最终一损俱损。因此，中日韩可以抓住合作共建“冰上丝绸之路”的重大机遇，在能源领域积极合作，摒弃恶性竞争，努力形成中日韩能源命运共同体。具体而言，中日韩之间可以在“冰上丝绸之路”框架下建立能源领域的长效对话机制，具体探讨三方在能源安全、运输、利用等方面的交流合作，发挥三方在能源方面的互补优势，例如，日本可以为中韩提供高水平的能源技术援助，韩国可以提供高水平的造船技术，中国可以为日韩提供雄厚的资金支持。待时机成熟，三方可进一步展开深入合作，制定能源合作方面的章程或纲领性文件，最终形成有规范基础的能源联盟。

（四）加快推进“冰上丝绸之路”倡议与日韩北极政策战略对接的步伐

国家主席习近平在2017年的“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中提出，“一带一路”建设要实现战略对接、优势互补。^①“冰上丝绸之路”作为“一带一路”倡议的重要延伸，积极实现与日本和韩国北极政策的战略对接是其应有之义。当前，中日韩三国的北极政策战略方向高度重叠，且日韩对“一带一路”建设均表达了积极的态度，其北极政策也将就北极事务展开国际合作列为主要目标。因此，我国宜加快“冰上丝绸之路”倡议与日本“北冰洋战略”和韩国“新北方政策”战略对接的步伐，实现优势互补，互利共赢。具体而言，首先，可以构建中日韩“冰上丝绸之路”三边联动协作机制，研究制定“冰上丝绸之路”与日韩北极政策战略对接的具体规划，同时下设联合工作会议组具体负责三方在基础设施联通、统一技术标准、海上运输、能源进口、环境保护等方面工作的有效协作与推进。其次，就中韩而言，“冰上丝绸之路”与“新北方政策”可以在我国东北地区实现战略对接，例如，中韩可就大图们江地区开展合作，以“冰上丝绸之路”和“新北方政策”的对接为契机，加强与朝鲜和俄罗斯的合作，争取恢复我国在图们江的出海权，使之成为“冰上丝绸之路”的出海通道。最后，就中日而言，日本和中国分别是全球第一和第二大天然气进口国，在北极LNG项目上有共同的利益，两国可以以此为切入点，在“冰上丝绸之路”的能源建设方面展开合作，推进双方北极政策的战略对接。

（五）以国际海事组织为平台，加强中日韩在“冰上丝绸之路”航运事务方面的合作

国际海事组织（IMO）是1959年成立的旨在规范全球海运的全球性政府间国际组织，中日韩都是国际海事组织A类理事国。IMO为规范全球海运制定了多项国际规则，包括《国际海上避碰规则》（COLREGS）、《国际海上人命安全公约》（SOLAS）、《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）、《国际集装箱安全公约》（CSC）以及《极地区域船舶航行安全规则》（Polar Code）（以下简称“《极地规则》”）等。其中《极地规则》是专门针对南北极地区海运而制定的强制性规则，涉及船舶安全、船员、船舶操作、环境保护等方面内容，对“冰上丝绸之路”的规范治理具有重要意义。

^① 新华网. 习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm.

鉴于船舶在沿“冰上丝绸之路”航行时存在途经海峡航行方面的挑战以及不可避免的面临海上事故的风险，中日韩可以IMO为重要平台展开合作，遵守IMO制定的各项规则，并通过该平台实现航运网络的信息共享，使航运规范化、科学化、合理化，为“冰上丝绸之路”的海上运输合作奠定坚实的制度基础。此外，港口国控制（PSC）制度作为IMO所鼓励的区域性合作制度，是通过港口国对外国船舶进行检查，以核实该船舶及其设备的状况是否符合国际法规的要求以及船舶的人员配备和操作是否符合国际法规范的制度。为改善和协调港口国监督体系，保证海上航行安全和对海洋环境的保护以及加强海运合作和信息交流，1993年12月1日，19个国家和地区在东京签署了《亚太地区港口国监督谅解备忘录》（东京备忘录）。当前，中日韩三国都是东京备忘录的成员国，因此，三方应抓住机遇，加快推进“冰上丝绸之路”的港口国控制体系建设，建立对“冰上丝绸之路”的港口国监控协调机制，为“冰上丝绸之路”建设营造一个环保、安全、稳定、高效的航运环境。

责任编辑：肖成红



参考文献:

- [1] 日本の首相官邸ホームページの記録と録画. 「APEC首脳会議出席等-2日目-」[EB/OL]. (2017-11-01) [2021-05-22]. https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201711/11apec.html.
- [2] 日本首相官邸ホームページの記録と録画. 「中国訪問についての会見」[EB/OL]. (2018-10-25) [2021-05-22]. https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/actions/201810/25bura.html.
- [3] 이뉴스투데이. 정부 북방경제협력특례 설치...북극항로 개척의 허와 실 [EB/OL]. (2017-08-23) [2021-05-26]. <https://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=1101109>.
- [4] 内閣府. 「海洋基本計画(平成25年4月26日閣議決定)」[EB/OL]. (2013-04-26) [2021-05-26]. <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan02/plan02.html>.
- [5] 内閣府. 「海洋基本計画(平成30年5月15日閣議決定)」[EB/OL]. (2018-05-15) [2021-05-29]. <https://www8.cao.go.jp/ocean/policies/plan/plan03/plan03.html>.
- [6] 童孟达. 上海国际航运中心未来发展思考[J]. 中国港口, 2021, (01): 27-32.
- [7] 해양수산부 공식 블로그. 새해양실크로드 북극해항로 개척: 네이버 블로그 [EB/OL]. (2016-12-09) [2021-05-29]. <https://m.blog.naver.com/PostView.naver?isHttpsRedirect=true&blogId=koreamof&logNo=220881653970>.
- [8] 刘广东, 于涛. “冰上丝绸之路”倡议的科学内涵、内在逻辑与实现路径[J]. 东北亚经济研究, 2021, 5 (02): 5-16.
- [9] Headquarters, Department of the Army. UNITED STATES ARMY: REGAINING ARCTIC DOMINANCE [EB/OL]. (2021-01-19) [2021-05-20]. <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/03/15/9944046e/regaining-arctic-dominance-us-my-in-the-arctic-19-january-2021-unclassified.pdf>.
- [10] 肖洋. 中日韩俄在参与北极治理中的合作与竞争[J]. 和平与发展, 2016, (03): 82-85.
- [11] 서울경제. “한척당 3,200억”...대우조선·삼성중, 러 쇄빙LNG선 수주 기대 [EB/OL]. (2020-06-29) [2021-06-18]. <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z47S7N9IU>.
- [12] 郭培清, 宋晗. 韩国“新北方政策”与中国“冰上丝绸之路”倡议合作方案对比[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2020, (06): 42-51.
- [13] 马静, 李珉奎. 中日韩FTA的历史进程、阻碍因素及应对策略分析[J]. 东北亚经济研究, 2021, 5 (04): 59-70.
- [14] The White House. U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: “U.S. - JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA” [EB/OL]. (2021-04-16) [2021-06-19]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.
- [15] 季国兴. 中国的海洋安全和海域管辖[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009: 95.
- [16] 史春林, 李秀英. 朝鲜海峡安全问题与中国的战略对策[J]. 东疆学刊, 2014, 31 (04): 53-58+112-113.
- [17] 衆議院. 『第192回国会内閣委員会第3号(平成28年10月21日)』[EB/OL]. (2016-10-21) [2021-05-22]. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000219220161021003.htm.

Cooperation of China, Japan and South Korea in the Construction of the "Polar Silk Road": Opportunities, Challenges and Paths

GAO Fei¹, WANG Zhi-bin²

(1.College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100; 2. College of Economics Management, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract: The cooperation among China, Japan and South Korea is of great significance to the successful construction of the “Polar Silk Road”. At present, the trilateral relationship among China, Japan and South Korea is undergoing a turnaround, and the three countries share similar interests and policy orientation on Arctic shipping routes, which are complementary in many aspects. These factors have created good opportunities for the tripartite cooperation in the construction of the “Polar Silk Road”. However, the risks of homogenized competition among China, Japan and South Korea, interference from the United States, and the challenges of navigating through the strait along the “Polar Silk Road” make cooperation full of uncertainty. In the future, we can further improve and deepen China–Japan–ROK Arctic high–level dialogue mechanism, strengthen the foundation of mutual trust among the three countries, properly avoid interference from external factors, create a favorable external environment for China–Japan–ROK Arctic cooperation, build a community of shared energy destiny for China, Japan and South Korea, and accelerate the pace of aligning the “Polar Silk Road” initiative with Japan–ROK Arctic policy strategy, strengthen cooperation on shipping affairs of the “Polar Silk Road” with International Maritime Organization as a platform, so as to promote the construction of “Polar Silk Road” into a new stage of trilateral cooperation.

Key words: “Polar Silk Road”; China-Japan-ROK cooperation; Arctic shipping routes; Arctic issues