

美國北極戰略的變化及與中國的競合

閻亢宗

(康寧大學通識教育中心副教授)

摘要

北極雖然仍舊有古典地緣政治的色彩，但總體來看係朝向批判性地緣政治強調國際合作的發展趨勢，直到川普擔任美國總統方才出現變數，美國開始呈現古典地緣政治的取向。川普政府國家安全戰略轉向「大國競爭」，並強調「美國優先」，美國北極戰略也因此從國際合作基調轉向「大國競爭」。鑑於美國將中國視為未來最大的戰略競爭對手和安全挑戰者，意謂兩國在北極可能產生競爭與衝突，但這並不妨礙雙方在北極的合作。兩國除已開展既有合作，許多領域也有合作的空間。

關鍵詞：北極、地緣政治、大國競爭、一帶一路、近北極國家

壹、前言

1970年代開始，北極因為暖化趨勢導致物理環境的變化，這種變化進而引起地緣政治的變化，不僅北極國家益為重視北極的發展，非北極國家包括中國等也紛紛搶搭列車。這些地緣政治的變化使冷戰結束後一度沉寂的北極再度受到重視，且隨著北極地緣戰略性的提高，也為北極的未來投下變數，其中一個變數是美國北極戰略的變化，另一個變數是崛起的中國對北極展現濃厚的興趣，而二者之間具有直接的關聯。

相較於其他北極國家，美國傳統上對北極並不重視，直到二次世

界大戰德國在北極建造基地，以及冷戰期間與蘇聯的對峙，方才重視北極的軍事價值。冷戰結束後，為降低來自俄羅斯的導彈威脅，美國開始建構北冰洋飛彈防禦體系，並於2004年和丹麥簽署預警雷達升級協定，同時在位於北極圈的阿拉斯加建造第一個陸基戰區高空攔截導彈發射基地。¹氣候變遷問題受到全球關注後，美國亦開始注意北極環境與生態的變化，但對此的關注到了持氣候變遷懷疑論的川普(Donald John Trump)當上美國總統後出現巨大轉折，同時隨著川普政府的國家和國防戰略轉向「大國競爭」(Great Power Competition)，對北極安全價值的重視也凌駕於環境價值之上。

促成美國戰略轉向的原因之一是中國崛起，川普政府的中國政策是與中國展開全球競爭，並在印度－太平洋地區對中國進行圍堵，此一對中國的戰略競爭亦延伸到北極。自從中國2018年公布《中國的北極政策》白皮書後，美國對中國北極意圖的質疑明顯提高，包括美國時任國家安全顧問波頓(John Robert Bolton)、國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)都史無前例公開批判中國的北極意圖；²美國2019年公布的兩份重要北極戰略文件包括海岸防衛隊(United States Coast Guard, USCG)的《北極戰略展望》(*Arctic Strategic Outlook*)和美國國防部(United States Department of Defense, DOD)的《國防部北極戰略報告》(*Department of Defense Arctic Strategy*)，也對中國語多指涉，這些在後文將有進一步闡述。美國北極戰略的改變無疑拉開了美、中在北極地

1. 蔡明彥、李玫憲，〈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3月，頁123。

2. Dave Collins, "John Bolton: Coast Guard to Help Reassert US Leadership in Arctic," *The Diplomat*, May 23, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/05/john-bolton-coast-guard-to-help-reassert-us-leadership-in-arctic/>>; Nike Ching, "US Wary of Chinese, Russian Military Presence in Arctic," *VOA*, May 6, 2019, <<https://www.voanews.com/usa/us-wary-chinese-russian-military-presence-arctic>>.

緣戰略競爭的序幕。

本文目的在分析美國北極戰略的變化及美、中在北極的競合，全文立基於一個假設：美國的北極戰略正改變冷戰結束以來尋求國際合作的批判性地緣政治(Critical Geopolitics)思維，朝古典地緣政治(Classical Geopolitics)的「大國競爭」方向發展。在此趨勢下，美國與中國在北極將呈現競爭的局面，但美國並未完全斷絕兩國的合作，這也為美國未來重返批判性地緣政治，發展與中國的北極合作預留了空間。為敘明及驗證此一假設，本文除了前言與結論之外分為四個部分。首先，本文將以地緣政治理論作為分析工具及鋪陳的主要架構，此一部分將介紹兩種不同發展時期的地緣政治理論，一是古典地緣政治理論，另一是 1980 年代末演變而來的批判性地緣政治理論。根據對於兩種理論的介紹，本文得出北極區域內外國家若朝古典地緣政治理論的方向發展，則此一區域將呈現競爭；若朝批判性地緣政治理論的方向發展，相關國家可望尋求合作。而北極雖然目前整體而言係朝向後者呈現國際合作的氛圍，但川普上任後此一氛圍已出現變數。

第二部分將敘述美國北極戰略演變的歷史，藉由說明美國北極戰略的變化，此一部分將驗證 1990 年代初冷戰結束以來，美國的北極政策與戰略較強調合作，但川普上臺後，美國的北極戰略已朝向「大國競爭」的方向發展；第三部分根據前一節結論，進一步說明美、中在北極的潛在戰略競爭面向。此一部分將針對中國的「一帶一路」等四個面向作深入分析，藉此凸顯兩國在北極可能呈現的古典地緣政治競爭；雖然如此，美國的「大國競爭」並未完全斷絕與中國的北極合作，這預留了美國日後重返批判性地緣政治國際合作的可能，本文第四部分將針對美、中在北極的合作空間進行探討，包括既有的合作，以及潛在的合作領域。

貳、北極地緣政治：衝突或合作

地緣政治理論是探討北極國際關係的途徑之一，但同樣的研究途

徑卻會得出截然不同的結論。一種結論認為北極正陷入資源爭奪戰，相關國家為爭取利益動作頻頻，區域衝突隱隱乍現；另一種結論則認為北極的國際合作是目前主流，此一樣態有助於北極地緣政治穩定，促進區域的和平。

吉米斯(Ana-Maria Ghimiş)可作為第一種結論的代表，他在〈環北極國家與非環北極國家：零和遊戲或雙贏結局〉一文中指出，全球暖化、科技發展及對能源增加的需求，已使北極成為一個新的熱點，不僅環北極國家(Rim States)競逐區域能源和資源，非環北極國家(Non-Rim States)也加入戰局，此一趨勢將使北極未來出現競爭和潛在衝突。³

柯林斯(Jeffrey F. Collins)是第二種結論的代表，他在〈地緣政治變化的北極：評估和建議〉一文中表示，雖然強權國家對資源的渴望、氣候變遷和資源探勘科技的發展，使原本平靜的北極成為地緣政治利益的焦點，但只要北極國家能夠相互接納和接受域外國家的利益，就能維持北極的穩定。⁴他認為這個目標能夠達成，因為過去30年來，北極已建立起一系列的多邊機制，其中最重要的就是北極理事會(The Arctic Council)，這個理事會不僅通過許多拘束性的協定，⁵ 還接

3. Ana-Maria Ghimiş, "Rim versus Non-Rim States in the Arctic Region: Prospects for a Zero-Sum Game or a Win-Win One?" *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 3, September 2013, p. 49.

4. Jeffrey F. Collins, "The Arctic in an Age of Geopolitical Change: Assessment and Recommendations," *Valdai Papers*, No.7, September 2017, *Valdai Discussion Club*, <<http://valdaiclub.com/files/15544/>>.

5. 這些拘束性的協定包括2011年通過的《北極空中及海洋搜救協定》(*Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*)；2013年通過的《北極海洋溢油污染預防及應變合作協定》(*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution, Preparedness and Response in the Arctic*)和2017年通過的《加強北極科學合作協定》(*Agreement*

納了非北極國家加入成為觀察員。⁶這些立基於國際法和規範的北極治理機制，是維繫北極和平的基礎。

上述對北極地緣政治的分析之所以呈現完全不同的結論，是因為採取了不同的地緣政治視角。第一種結論是以古典地緣政治的角度看待北極，第二種結論則是以批判性地緣政治的角度解讀北極。

古典地緣政治是地緣政治學的最早起源，主要關注物理空間(Physical Space)問題，包括天然資源和國家，分析的焦點集中在物理空間的戰略價值和控制，以及國家的權力和霸權。⁷它有三個主要理論，其一

on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation)。

6. 在 2011 年前，北極理事會對於接納非北極國家或組織成為觀察員並無明確標準，大致上視對北極環保和北極理事會的貢獻而定。早期的觀察員國家如德國、英國、荷蘭和波蘭（皆於 1998 年成為觀察員）都是因為這個原因成為觀察員國。但自 2007 年大量非北極國家申請成為觀察員，北極理事會開始嚴肅思考接納標準的問題，但這個問題在北極理事會陷入辯論，俄羅斯、加拿大兩國重視主權問題，較不願擴大接納非北極國家，北歐五國及美國則傾向擴大國際合作。2011 年在格陵蘭努克(Nuuk)舉行的北極八國部長會議決議採用觀察員申請標準，2013 年部長會議進一步通過《觀察員手冊》(*Observer Manual*)，明確區分北極國家和觀察員的權力，北極理事會始擴大觀察員規模，並在當年接納中國等六個非北極國家成為觀察員。北極理事會迄今共接納了 13 個非北極國家為觀察員，包括法國、德國、荷蘭、波蘭、西班牙、英國、瑞士、義大利、中國、日本、南韓、印度和新加坡。請見 Piotr Graczyk & Timo Koivurova, “A new era in the Arctic Council’s external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance,” *Polar Record*, October 2012, pp. 2-6, *Researchgate*, <https://www.researchgate.net/publication/256483532_A_new_era_in_the_Arctic_Council's_external_relations_Broader_consequences_of_the_Nuuk_observer_rules_for_Arctic_governance>; Global Review, “The Arctic Governance, Extra-Regional Factors And China’s Arctic Policy,” January 1, 2017, *Shanghai Institutes for International Studies*, <<http://www.siis.org.cn/En/Research/1687>>。

是以麥金德(Halford John Mackinder)為代表的心臟地帶理論(The Heartland Theory)，根據這個理論，因為俄羅斯控制了世界的心臟地帶，即東歐和歐亞大陸，所以擁有了控制世界的權力。⁸ 值得注意的是，麥金德提出此說時，北冰洋是處於冰封狀態，因此也構成歐亞大陸的一部分。

其二是馬漢(Alfred T. Mahan)為代表的海權理論(Seapower Theory)，馬漢認為海上貿易是一個國家經濟的基石，國家為維護海上貿易安全必須建立強大的海軍，並具有阻止敵國進出海上貿易通道的能力。⁹ 馬漢的海權論對北極地緣政治有重要意義，因為受全球暖化影響北極海冰不斷消失，使得過去無法穿越的北冰洋浮現新的國際航道，其中最受到注意地是沿俄羅斯海岸線往返太平洋與北冰洋之間的北方航道(The Northern Sea Route)和經北美洲北面及北極群島連接太平洋和大西洋的西北航道(The Northwest Passage)，另外還有北極大橋航道(The Arctic Bridge Route)和跨北極航道(The Trans-Polar Route)。這些航道可大幅縮短亞洲、歐洲和北美洲的海上航運距離，從海權論角度來看具有重要的戰略地位，未來可能成為強權爭奪的焦點。¹⁰

其三是史派克曼(Nicholas J. Spykman)為代表的邊緣地帶理論(Rimland Theory)，依照此一論點，世界地緣政治真正的重心是位於心臟地帶和海洋間的邊緣地帶，誰控制了邊緣地帶，誰就能控制歐亞大

7. James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (New York: Addison Wesley Longman, 1996), p. 158.

8. Halford J. Mackinder, "The geographical pivot of history," *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, April 1904, pp. 423-426.

9. Alfred T. Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783* (Boston: Little Brown, 1890), pp. 138, 196.

10. 閻亢宗，〈中國的北極戰略與挑戰〉，《中國大陸研究》，第57卷第3期，2014年9月，頁73。

陸，進而控制全世界。¹¹ 過去少有人將邊緣地帶理論與北極聯想在一起，但隨著北冰洋海冰消融，北極逐漸浮現一片海洋和新的邊緣地帶，開始有人將邊緣地帶理論應用於北極。例如柯內(Alexandre Cornet)便認為中國積極開拓「冰上絲綢之路」，目的是要將影響力投射到北極的邊緣地帶，一方面形成對歐亞大陸的包圍圈，另一方面則可擺脫美國及其盟友在南海對它的圍堵。¹²

上述古典地緣政治理論雖然出發點不同，但都置重物理空間面向，國家之間趨向於權力競爭，呈現濃厚的現實主義傾向。由於過於專注現實政治以及濃厚的決定論色彩，限制了它對一些影響國際政治的重要因素思考，以致於到了 1980 年代末受到批判性地緣政治理論的挑戰。

批判性地緣政治理論並非古典地緣政治理論的取代，事實上，兩者都重視物理空間在形塑國際關係方面扮演的角色，但前者將地緣政治概念重新予以界定，它與古典地緣政治理論不同之處包括：第一，它重視人的行動，認為「地緣」(Geo)的意義是由人的社會與政治活動賦予，而非物理空間所決定。因為重視人的活動，所以也重視人群社會的價值、目標、人群間的互動和其他非物質因素，也因如此使得國際合作及追求和平成為可能；第二，它重視經濟因素和經濟的全球化趨勢，如後冷戰時期所顯示者，經濟的整合成為影響國際政治和外交政策的重要因素，經濟活動不再能為國家完全掌控，反而深受國際市場和跨國金融和跨國企業的影響；第三，古典地緣政治理論未曾重視氣候變遷和全球性污染問題，但這些環境問題卻對當代國際政治產生

11. Nicholas J. Spykman, *The Geography of Peace* (New York: Harcourt, Brace, 1944), p. 43.

12. Alexandre Cornet, "From the 'Polar Silk Road' to the Arctic Rimland: A Case Study of the Belt and Road Challenges for the European Union," *Asia Focus*, No. 90, October 2018, p. 10.

重要影響。批判性地緣政治理論則視這些環境品質問題為新地緣政治的重要因素，並力圖透過減緩(Mitigation)或調適(Adaptation)方式降低其衝擊；第四，不再只是重視硬權力(Hard Power)，有許多軟性的影響力也可以轉化為權力，例如知識的力量；第五，基於上述原因，批判性地緣政治理論主張採取全面性的多面向途徑(Multi-Dimensional Approach)處理地緣政治問題，並認為除了國家之外，須引進其他的行為者(Actors)參與決策。¹³

因為重視人的行動，所以批判性地緣政治理論重視人的主體性和想像，這種以人為主體和對想像的重視，讓批判性地緣政治理論強調地緣政治的建構和社會效果，穆勒(Martin Mueller)因此認為批判性地緣政治置重於研究「人、區域、國家的想像空間定位，和伴隨此定位而變化的邊界。」¹⁴易言之，不似古典地緣政治將國家間的邊界視為固定，批判性地緣政治認為邊界是想像和建構出來的，隨時處於「被標記、越界、消除和再被標記」的過程中。¹⁵此一見解挑戰了現實主義以國家為中心的理論，也解構了圍繞在「國家安全」概念的內部／外

13. Lassi Heininen, "Arctic Geopolitics from classical to critical approach - importance of immaterial factors," *Geography, Environment, Sustainability*, Vol.11, No 1, March 2018, pp. 177-181。研究北極治理的中國學者楊劍也認為需要以多面向的角度研究北極，他表示北極變化的綜合效應緣自政治、經濟和生態三種力量的相互交織和作用，他將其分別稱之為地緣政治驅動力、地緣經濟驅動力 and 地緣環境驅動力，要了解北極的變化，就必須了解這三種驅動力。請見楊劍，《北極治理新論》（北京：時事出版社，2014年），頁 5-6。

14. Martin Mueller, "Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice," *Political Geography*, Vol. 27, No. 3, March 2008, p. 323.

15. Richard Ashley, "Living on border lines: Man, poststructuralism, and war," in James Der Derian & Michael J. Shapiro, eds., *International/Intertextual Relations* (Lexington: Lexington Books, 1989), p. 311.

部、自我／他人、國內／國外(Inside/Outside, Self/Other, Domestic/Foreign)等二分。¹⁶

批判性地緣政治降低了古典地緣政治中的國家對立性，因此提高了國家間合作的可能，海尼南(Lassi Heininen)將其用於北極地緣政治分析，認為批判性地緣政治架構下的國家會尋求合作。在〈從古典到批判的北極地緣政治：非物質因素的重要性〉一文中，海尼南指出全球性的污染和暖化問題已經讓北極的地緣政治由冷戰時期的衝突對立走向合作。他分析北極的地緣政治現況後得出兩個結論，第一個結論是北極國家極為用心維繫北極的戰略穩定；第二個結論是北極的地緣政治呈現四個特色，包括：第一，北極的地緣政治和安全與環境問題緊密連繫；第二，北極的地緣政治和安全彼此結合；第三，北極已經融入全球化趨勢；第四，北極的地緣政治穩定符合北極國家的共同利益，也是各國努力的結果。這使得北極成為有別於當今國際政治和國際關係的例外區域，也是當今紛亂世代形塑世界政治的資產，以及地緣政治典範轉移的機會。¹⁷

冷戰結束後，北極確實朝向批判性地緣政治的國際合作設想，其中超越國界的環保和氣候變遷議題成為促進各國合作的主要動因，就這一方面而言，批判性地緣政治理論和新自由制度主義(Neoliberal Institutionalism)有共同的想法。新自由制度主義認為國家僅是國際體系的重要成員之一，其他成員包括非政府組織、國際機制都扮演重要角色，且國家僅追求絕對利得(Absolute Gain)而非相對利得(Relative Gain)，故國家間的合作成為可能，且若國家透過國際機制獲益，更會

16. Gearóid O'Tuathail, "Understanding critical geopolitics: Geopolitics and risk society," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, No. 2-3, June 1999, p. 110.

17. Lassi Heininen, "Arctic Geopolitics from classical to critical approach - importance of immaterial factors," pp. 181-182.

增加它們合作的動機。在此原則下，許多新自由制度主義者開始探討透過國際機制推動環保合作的趨勢，例如派特森(Matthew Paterson)便認為新自由制度主義較現實主義更能解釋國際氣候變遷政治的發展，《聯合國氣候變遷綱要公約》(*United Nations Framework Convention on Climate Change*)就是很好的例子，另外包括基歐漢(Robert O. Keohane)、哈斯(Peter M. Hass)和利維(Marc A. Levy)等新自由制度主義者都有同樣的看法。¹⁸這也讓批判性地緣政治理論和新自由制度主義的論述有了匯合的空間。

北極初期最具體的國際環保合作成果是1989年由芬蘭倡議後於1991年由八個北極國家簽署採行的《北極環境保護戰略》(*Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS*)，推動各國在北極監視、評估、保護、危機準備／反應和保護等領域進行合作，這些領域的合作後來併入到1996年成立的北極理事會，北極理事會也成為推動北極國際多邊合作最重要的平台。¹⁹例如兩年召集一次的北極理事會八國部長會議於2017年公布的《菲爾班克斯宣言》(*Fairbanks Declaration*)，提出的九點共同宣言中就有三點提及氣候變遷和環境保護。²⁰另一方面，北極理事會所設六個工作組(Working Groups)和專責小組(Task Forces)主要功能之一，就是向理事會和各國提出因應氣候變遷和環境保護的建

18. Rajnish Saryal, "Global Environmental Agenda: The Neoliberal Institutional Perspective," *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol. 19, No. 1, June 2015, pp. 3-6.

19. Øyvind Østerud & Geir Hønneland, "Geopolitics and International Governance in the Arctic," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 5, No. 2, May 2014, pp. 166-167.

20. The Arctic Council, *Fairbanks Declaration 2017*, May 2017, *arctic-council*, <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4072-v5-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration-2017.pdf?sequence=9&isAllowed=y>.

議。²¹

除了北極理事會，還有其他推動不同議題的北極多邊合作機制，包括推動經濟合作的北極經濟委員會(The Arctic Economic Council, AEC)、推動永續發展的政府間組織巴倫支歐洲北極理事會(Barents Euro-Arctic Council, BEAC)和區域間組織巴倫支區域理事會(Barents Regional Council, BRC)、由八個北極國家國會和歐洲議會兩年召集一次的北極地區議員會議(Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, CPAR)、由五個北冰洋沿岸國家組成進行廣泛議題合作的北極五國(Arctic 5)、北歐國家部長組成的北歐部長理事會(Nordic Council of Ministers, NCM)、北歐國家推動永續經濟發展的政府間組織北歐大西洋合作(Nordic Atlantic Cooperation, NORA)、由歐盟、俄羅斯、挪威和冰島組成的北方向度(The Northern Dimension, ND)，以及北極八國地方政府組成的北方論壇(The Northern Forum, NF)等。²²這些機制已成為北極國際合作的具體象徵，也是北極呈現批判性地緣政治合作色彩的象徵。

相對於多邊合作議題廣泛，北極區域各國的雙邊合作則多受到經濟因素主導，例如烏克蘭危機雖然使俄羅斯受到西方國家制裁，但俄

21.除了北極國家，區域外國家及組織也在推動北極環保和氣候變遷的跨國合作，例如歐盟推動的「發展北極模型與觀測長期環境研究能力」(Developing Arctic Modelling and Observing Capabilities for Long-term Environmental Studies, DAMOCLES)研究計畫，就統合 11 個歐盟會員國與美國、俄羅斯、加拿大和日本的跨國研究團隊，針對北冰洋冰層融化、大氣層氣體含量、北冰洋與次北冰洋區域的海洋生態等進行長期研究追蹤。請見楊三億，〈歐盟北冰洋治理體系：永續發展與國家利益〉，發表於「國立中興大學第十一屆全球戰略與台海安全」學術研討會（臺中：國立中興大學全球和平與戰略研究中心等，2013 年 11 月 8 日），頁 159-160。

22. Arctic Portal, “Arctic Cooperation,” December 25, 2019(Accessed), *Arctic Portal*, <<https://arcticportal.org/arctic-governance/arctic-cooperation>>.

羅斯與西方國家的北極能源合作仍持續進行，包括與挪威分享巴倫支海(Barents Sea)震測資料推進兩國在此一海域的油氣開發；俄羅斯石油公司(Rosneft)與英國石油公司(British Petroleum)在俄羅斯的西西伯利亞(Western Siberia)、葉尼塞—哈坦加盆地(Yenesey-Khatanga Basin)和亞馬爾—涅涅茨區域(Yamal-Nenets Region)合作進行油氣探勘。²³這符合批判性地緣政治理論認為經濟是影響國際政治和外交政策的重要因素，國家之間會尋求合作的論點。

雖然俄羅斯併吞克里米亞事件影響到北極各國的關係，但並未改變北極合作的整體氛圍，在2019年4月於俄羅斯聖彼得堡舉行的北極論壇(The Arctic Forum)，挪威總理索爾伯格(Erna Solberg)在這場包括北極國家在內共52個國家代表出席的會議中表示：「我偶爾聽到有人將北極形容為地緣政治熱點，這不是事實，北極是一個和平穩定的區域，……這是北極國家政治決定與合作的結果。……尊重國際法和區域合作是確保和平穩定的要件。」²⁴然而，北極的合作氛圍已受到若干變數影響。

其中一個變數是俄羅斯，俄羅斯現實主義的北極政策與作為已衝擊到此一區域的穩定及權力平衡，包括：第一，俄羅斯視北方航道為其內水(Internal Waters)，並且以國內立法控制這條航道的通行，引起美國等國家的反對；第二，俄羅斯聲稱要將北極發展成為它的資源基地(Resource Base)，它對北極天然資源的積極企圖已引起其他國家的戒心；第三，俄羅斯對北極主權的擴張聲索，升高北極的主權爭奪，2007年在北極點(the North Pole)海床插旗事件是具體象徵；第四，俄

23. Pavel Devyatkin, "Russia's Arctic Strategy: Energy Extraction," February 20, 2018, *The Arctic Institute*, <<https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-strategy-energy-extraction-part-three/>>.

24. Vladimir Isachenkov & Irina Titovaf, "Putin outlines ambitious Arctic expansion program," *AP*, April 10, 2019, <<https://apnews.com/d0c2eb39a3b44b40ac8ddb1749ebe143>>.

羅斯積極在北極擴軍，在北極的軍力超過包括美國在內其他國家，並且有運用軍力強化影響力的動機，這種攻擊優勢(Offensive Advantage)常是引起戰爭爆發的原因；第五，俄羅斯強化與中國在北極的合作，雙方合作關係已引起美國等國家的關注。²⁵

另外一大變數則是美國，川普就任美國總統已為北極呈現批判性地緣政治國際合作的趨勢造成衝擊。2019年5月在芬蘭羅瓦涅米市(Rovaniemi)召開的北極理事會部長會議，因為美國拒提「氣候變遷」，導致理事會成立23年以來首次未發表宣言。²⁶美國對氣候變遷的否定在2017年退出《巴黎氣候協定》(The Paris Agreement)時即已顯露，這對向來以解決暖化問題為核心的北極國際合作已造成衝擊。除此之外，川普政府高舉「美國優先」(America First)，在全球及安全戰略上改採「大國競爭」，也對北極的安全環境形成挑戰。上述變化充分反應在2019年公布的《北極戰略展望》和《國防部北極戰略報告》兩份北極戰略文件。至少在美國身上，可感受到國家競爭意味益發濃厚。

參、美國北極戰略的演變：朝向「大國競爭」

美國最早發布的北極政策官方文件是尼克森(Richard Milhous Nixon)政府1971年公布的〈第144號國家安全決策備忘錄〉(National Security Decision Memorandum 144)，這份文件標題為「美國北極政策和北極政策小組」(United States Arctic Policy and Arctic Policy Group)，其設定了三大目標，一是對北極的開發要盡量降低對環境的

25. Michael Gregory Morgan Trujillo, *Arctic Security: the Race for the Arctic through the Prism of International Relations Theory* (Diss., Department of Political Science, Portland State University, Portland, USA, 2019), pp. 6, 12-13, 27, 32, 43, 54, 68-69, 81, 83.

26. Sam Kingsley & Pierre-Henry Deshayes, "US climate sceptics send shivers through Arctic cooperation," May 7, 2019, *Phys.Org*, <<https://phys.org/news/2019-05-climate-arctic-declaration.html>>.

傷害；二是追求國際合作；三是維護美國在北極的安全利益。備忘錄雖然表示要推進國際環保和科學合作，將此稱之為「北國合約途徑」(Northlands Compact Approach)。²⁷但在1972年的國家安全委員會備忘錄中，時任國務卿季辛吉(Henry Kissinger)卻告訴國務院和國防部：「總統不希望此時和北極國家討論推動建立跨國性『北國與北極合作合約』(Northlands and Arctic Cooperation Compact)，也不希望舉行國際會議討論這個議題。」²⁸顯示尼克森政府表面上尊重多邊精神，但實際上採取單邊主義，呈現古典地緣政治的色彩。

美國第二份北極政策文件是雷根(Ronald Wilson Reagan)政府於1983年公布的〈第90號國家安全政策指令〉(National Security Decision Directive 90)，標題是「美國的北極政策」(United States Arctic Policy)。與前者相較，〈第90號國家安全政策指令〉多了一項強化科技研究以增加北極環境和科學知識的目標。²⁹值得注意的是，這項指令不復見「北國合約途徑」和「北國與北極合作合約」的字眼，顯示雷根政府更不願意見到任何形式的北極多邊機制限制美國追求自身利益，古典地緣政治的色彩更加濃厚。

美國的單邊傾向直到1991年與其他七個北極國家及觀察員共同簽署《北極環境保護策略協定》(*The Arctic Environmental Protection Strategy Agreement, AEPSA*)後發生改變，該協議列出多項各國環保和科學合作事項，這些事項在1996年北極八國簽署《北極理事會成立宣言》(簡稱《渥太華宣言》，*Declaration on the Establishment of the*

27. U.S. National Security Council, "National Security Decision Memorandum 144," December 22, 1971, pp. 1-2.

28. Corine Wood-Donnelly, *Constructing Arctic Sovereignty: Rules, Policy & Governance 1494-2013*. Thesis, School of Social Sciences, Brunel University, London, UK, 2014), pp. 163-164.

29. U.S. National Security Council, "National Security Decision Directive 90," April 14, 1983, pp. 1-2.

Arctic Council, The Ottawa Declaration) 後，進一步融入成立的北極理事會中，³⁰北極理事會日後也成為北極多邊治理最重要的國際機制。

這段期間，國際關係從冷戰步入後冷戰時期，美國也推出第三份北極重要文件，即柯林頓(Bill Clinton)政府於1994年公布的〈第26號總統決策指令〉(Presidential Decision Directive/NSC-26)。與前兩份文件相較，這份稱為〈美國的北極和南極政策〉(United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions)文件最大特色就是強調國際合作。文件指出：「冷戰結束使得美國的北極政策焦點產生重大轉變，……開啟了北極八國史無前例的合作契機。」文件並引用《北極環境保護策略協定》，要求美國與其他國家進行環保合作，除此之外，文件追求國際合作最顯著的部分，是強調擴大保護北極環境合作「需要一個強而有力的國際機構」，並命國務院和相關機構合作尋求「建立一個政策論壇，透過這個論壇，北極國家可以監督《北極環境保護策略協定》的執行，並討論其他相關問題。」³¹這裡所說的「政策論壇」就是後來成立的北極理事會，也使得柯林頓政府的北極政策符合批判性地緣政治重視合作與環保的潮流。³²

30. Cade Carmichael, *The United States, UNCLOS, and the "Race to the Arctic": The Persistent Resistance of the United States to the United Nations Law of the Sea Convention and its Potential Effects on the Future of the Arctic* (Thesis, Natural Resources Law and International Environmental Law, University of Iceland, Reykjavík, Iceland, 2018), p. 39.

31. The White House, "Presidential Decision Directive/NSC-26," June 9, 1994, pp. 1-4.

32. 在討論成立北極理事會之初，美國反對賦予理事會約束性決策的權威，寧願將其作為意見交換的論壇，顯示美國仍未擺脫單邊色彩，但隨著三項具有法律約束性國際協定陸續通過（請見註4），顯示單邊主義立場出現改變，至少是在環保和科學等低度政治問題上。請見 Douglas C. Nord, "Leadership from the Chair: The Experience of Three Successive Chairmanships of the Arctic Council," in P. Whitney Lackenbauer, Heather Nicol, & Wilfrid

雖然到柯林頓政府時期，美國已經出爐三份北極政策文件，但美國對北極並未投入太多關注，這種消極態度到了 2007 年出現變化，當年俄羅斯一個科學考察團在北極海床插上鈦金屬製的國旗，同時恢復冷戰時期對北極的轟炸機戰略巡航，使美國重新注意北極的重要性，³³ 加以美國地質調查局 2008 年公布調查結果，發現北極蘊藏豐富資源，³⁴ 也讓美國重視北極。雖然如此，當時的美國總統小布希(George Walker Bush)遲至 2009 年 1 月卸任前夕，才公布第四份北極政策文件〈第 66 號國家安全總統指令／第 25 號國土安全總統指令〉(National Security Presidential Directive 66, NSPD-66/Homeland Security Presidential Directive 25, HSPD 25)，可見美國對北極環境和地緣政治的變化沒有及時和足夠的反應。

即使如此，這份名為〈北極區域政策〉(Arctic Region Policy)的文件，仍是四份文件中對北極政策闡述最完整的文件，且有許多內容值得注意，包括重申在環保、科學等問題上尋求國際合作；首次在文件中出現氣候變遷的字眼；重視北極理事會在北極治理的獨特地位，但仍強調不宜轉化為正式的國際機構；首次在文件中呼籲國會同意加入《聯合國海洋法公約》(*U.N. Convention on the Law of the Sea*)等。³⁵

Greaves, eds., *One Arctic* (Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 2017), pp. 30-31。

33. James Kraska, "The New Arctic Geography and U.S. Strategy," in James Kraska, ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 251-252.

34. Kenneth J. Bird et al., "Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle," July 23, 2008, USGS, <<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>>.

35. The White House, "National Security Presidential Directive 66/Homeland Security Presidential Directive 25," January 9, 2009, pp. 1-14.

美國的北極政策到了歐巴馬(Barack Obama)政府出現明顯變化，歐巴馬任內推出許多北極政策，這除了肇因於北極天然環境與地緣政治出現很大的變化，也因歐巴馬政府是歷屆政府中對氣候變遷最為關注者，以及 2015-2017 年美國成為北極理事會的輪值主席國。

歐巴馬政府對於北極的重視首先體現在將北極政策提升到國家戰略的層次。2010年歐巴馬就任後首份發布的《國家安全戰略報告》(*National Security Strategy*)，首度將美國的北極利益(Arctic Interests)納入，報告指出美國是北極國家，在北極擁有廣泛和根本的利益，美國將維護它在北極的安全等利益。³⁶2013年，歐巴馬政府進一步公布《北極區域國家戰略》(*National Strategy for the Arctic Region*)，是歷屆政府中首份從戰略觀點闡述北極政策的文件。如表 1 所示，這份報告列出三個努力路線，包括推進美國安全利益、尋求負責任的北極管理和強化國際合作。值得注意的是，《北極區域國家戰略》雖然強調維護北極安全，卻用很大的篇幅說明氣候變遷和全球暖化對北極環境的影響，並且更加重視國際合作，除了仍舊強調北極理事會的功能，還特別強調與非北極國家及非國家成員的合作。³⁷這使歐巴馬政府成為歷屆政府中地緣合作色彩最濃厚的政府。

36. The White House, *National Security Strategy* (Washington, D.C.: White House, 2010), p. 50.

37. The White House, *National Strategy for the Arctic Region* (Washington, D.C.: White House, 2013), pp. 5-10.

表 1 《北極區域國家戰略》主要內容

努力路線	推進美國安全利益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推進基礎建設和戰略能力。 2. 強化北極領域意識。 3. 維護北極海上航行自由。 4. 提供美國未來能源安全。
	尋求負責任的北極管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保護北極環境和保存北極天然資源。 2. 整合北極管理，平衡經濟發展、環境保護和文化價值。 3. 透過科學研究和傳統知識增加對北極的了解。 4. 繪製北極區域地圖。
	強化國際合作	<ol style="list-style-type: none"> 1. 追求旨在促進北極國家共同繁榮、保護北極環境並強化安全性的安排。 2. 透過北極理事會推進美國在北極的利益。 3. 加入《海洋法公約》。 4. 與其他相關團體合作。
指導原則		<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保和平與穩定。 2. 運用最有價值的資訊進行決策。 3. 尋求創新的安排。 4. 諮商和協調阿拉斯加原住民。

資料來源：作者整理自 The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, pp. 1-11。

《北極區域國家戰略》公布之後，美國海岸防衛隊和國防部 2013 年各自發布了《北極戰略報告》(*Arctic Strategy*)。海岸防衛隊的《北極戰略報告》主要內容如表 2 所示，報告專章討論北極的地緣戰略環境，指出氣候變遷因素讓北極的地緣戰略環境變得更為複雜，其中地緣經濟因素扮演了主要的角色，包括石油、天然氣、其他礦物、觀光人潮等。值得注意的是報告指出非北極國家對此一地區增加的興趣，並且特別凸顯中國，表示中國正在強化它的北極研究能量，並且對資源開發和北極航道表現出興趣。³⁸

38. U.S. Coast Guard, *Arctic Strategy* (Washington, D.C: United States Coast Guard, 2013), pp.17-18.

表 2 海岸防衛隊 2013 年《北極戰略報告》重要內容

地緣戰略環境	地緣經濟因素	<ol style="list-style-type: none"> 1. 13%世界未開發石油。 2. 30%世界未開發天然氣（頁岩氣開發前）。 3. 超過 1 兆美元價值的礦物，包括鋅和鎳。 4. 2013 年預計有超過 100 萬的探險旅遊者造訪北極。 5. 2012 年有超過 100 萬噸的貨物經北極運送。 6. 阿拉斯加超過 35%的工作與能源有關。 7. 阿拉斯加陸上石油產量減少。
	其他主要趨勢	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北極冰蓋與海冰快速消融。 2. 海洋活動受衝擊。 3. 氣候變遷與科技發明挑戰北極安全和環境存續。 4. 海洋生物資源的枯竭是全球範圍內的嚴峻挑戰。 5. 從北大西洋到北太平洋橫跨北極的海洋貿易路線預告海上貿易的轉變。 6. 船隻運輸的增加對預防和應對事件的主權能力構成挑戰。
戰略目標	提高認識	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保有效的協調和資訊共享。 2. 強化對海事資訊和情報的蒐集、融合和分析。 3. 有效存在以因應危機、執行規則及進行監視。
	治理現代化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供國內和國際治理資訊。 2. 維護海洋環境。 3. 保護海洋生物資源。 4. 維護美國主權和主權權利。
	擴大夥伴關係	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推展美國海岸防衛隊成為合作夥伴的專家資源。 2. 運用國內和國際夥伴關係作為力量倍增器。 3. 支持全國性的北極規畫途徑。

資料來源：作者整理自 U.S. Coast Guard, *Arctic Strategy*, pp. 1-47。

國防部的《北極戰略報告》重要內容如表 3 所示，報告指出北極冰融與人類活動的增加，已使此一區域出現戰略轉折點(Strategic Inflection Point)，報告雖然堅持必要時將採取獨自行動以維護美國和區域安全，但表示北極的軍事威脅仍處於相對低點，全篇內容主要著重在國際合作，並特別強調「認為北極已出現軍事化的觀念有可能導致武器競賽，並破壞各國因應共同挑戰採取的合作立場。」³⁹

39. U.S. Department of Defense, *Arctic Strategy* (Washington, D.C: Department of Defense, 2013), p. 13.

表3 國防部2013年《北極戰略報告》重要內容

支援目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保安全，提供安全支援措施，促進防衛合作。 2. 為各種挑戰和突發事件做好準備。
戰略途徑	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行使主權保護國土。 2. 與公私部門合作夥伴密切聯繫，提高北極的領域意識。 3. 維護北極海上航行自由。 4. 因應不斷變化的環境，不斷改善北極基礎設施和能力。 5. 支持與盟友和合作夥伴的現有協議，同時尋求新的協議以建立與關鍵區域合作夥伴的信任。 6. 按指示向民政當局提供支持。 7. 與其他部門、機構和國家合作，以支持人類和環境安全。 8. 支持北極理事會和其他促進區域合作與法治的國際機構的發展。
戰略途徑的挑戰與風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於未來進出北極和北極活動的預測可能不準確。 2. 財政上的限制可能會延遲或阻礙對北極能力的必要投資，並可能減少北極的訓練和活動。 3. 有關邊界爭端和爭奪資源的政治言論和媒體報導可能會加劇地區緊張局勢。 4. 在採取措施應對預期的未來安全風險時，若採取過於激進的措施，可能會造成不信任和溝通不暢，風險可能會發生。

資料來源：U.S. Department of Defense, *Arctic Strategy*, pp. 1-14。

歐巴馬政府強調氣候變遷和國際合作的北極戰略，到了川普政府受到嚴厲挑戰。川普是一位氣候變遷否定者(Climate Change Denier)，認為氣候變遷論有害美國經濟，並讓其他國家坐享其成。在競選總統之前，川普即高舉「美國優先」，並旗幟鮮明表明反對氣候變遷論，此一立場直到當選總統後一直未變，他稱氣候變遷論是一種「騙術」(Hoax)，並牽扯中國說是「中國為了要圖利自己而發明出來的」。⁴⁰他上任後即取消歐巴馬政府時期的環保禁令，同意在北極水域開採油氣，顯示與經濟發展和能源開發相較，川普並沒有那麼重視北極的環

40. Cale Jaffe, "Melting the Polarization Around Climate Change Politics," *The Georgetown Environmental Law Review*, Vol. 30, No. 3, July 2018, p. 456.

保問題。⁴¹

川普的反氣候變遷立場對美國的國內政治和國際政治都造成衝擊，在川普之前，關於氣候變遷和全球暖化的影響是兩黨共識，川普反氣候變遷論讓美國兩黨對此一議題出現分裂；在對外關係上，川普也不再熱衷美國與其他國家在氣候變遷議題的國際合作，最明顯的動作是 2017 年宣布退出《巴黎氣候協定》，此一立場也延伸到北極的合作。2019 年蓬佩奧出席於芬蘭舉行的北極理事會部長會議，因拒絕在聯合宣言中提到氣候變遷，導致理事會成立 23 年以來首次未發表宣言。⁴²

雖然川普的反氣候變遷論在美國國內和國際都造成很大的衝擊，但值得注意地是，美國大多數民意仍支持氣候變遷論，2019 年美聯社公共事務研究中心(The Associated Press-NORC Center for Public Affairs Research)進行的民調顯示，64%的美國民眾不贊成川普氣候變遷政策，贊成者只有 32%。⁴³這顯示雖然川普政府反對氣候變遷論，但美國民意卻預留了美國改變立場重新回到國際合作的可能。

在地緣政治與安全戰略上，川普政府也明顯轉向。2017 年公布的

41. Heather A. Conley & Matthew Melino, “The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region,” May 2019, p. 3, *Center for Strategic & International Studies*, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190503_U.S.%20Arctic.pdf>.

42. Lily Puckett, “US refuses to sign declaration protecting the Arctic because it references climate change,” *Independent*, May 7, 2019, <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-climate-change-arctic-trump-pompeo-declaration-sign-a8903706.html>>.

43. Seth Borenstein, Nicholas Riccardi, & Hannah Fingerhut, “AP-NORC poll: 64% disapprove of Trump’s climate change views,” *AP*, September 12, 2019, <<https://apnews.com/urn:publicid:ap.org:82e8e6fd7b43436cbf5208ee1558d6b1>>.

《國家安全戰略報告》，多處內容宣示「美國優先」，報告指出美國正處於「大國競爭」的時代，並點名中國與俄羅斯正挑戰美國的地緣政治優勢。⁴⁴此一定位延續至國防戰略領域，2018年，美國國防部公布《國防戰略報告》(*National Defense Strategy*)，同樣以「修正主義強權」稱呼中、俄，並以「大國競爭」定位美國與中、俄的戰略競爭。⁴⁵報告指出，國家間的戰略競爭已成為美國國家安全的主要關注，特別是中、俄兩國的長期性戰略競爭。⁴⁶明確顯示川普政府在地緣政治與安全戰略上已將與中國和俄羅斯間的關係定位為競爭關係，這一「大國競爭」的定位也延伸到了北極。

2019年4月，海岸防衛隊繼2013年後，再度公布它的北極戰略文件《北極戰略展望》，是川普政府首份勾勒北極戰略的文件，重要內容如表4所示。與2013年戰略報告最大不同點之一，是該文件完全不見「氣候變遷」(Climate Change)一詞。另外，文件一開始即表示北極已經成為「戰略競爭的空間」(Strategically Competitive Space)，並點名中國與俄羅斯正在挑戰以規則為基礎的國際秩序。在敘述中國的部分，文件指出中國在北極的存在已引起關注，並特別點出中國自稱「近北極國家」及推動「冰上絲綢之路」，擴大它在北極的影響力，這些發展可能阻礙美國進出北極與在北極的航行自由。⁴⁷這些內容迥異

44. The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: White House, 2017), pp. 25, 27.

45. Albert Świedziński, "COMMENTARY: The coming era of great power competition - the United States unveils its 2018 National Defense Strategy," January 30, 2018, *The Casimir Pulaski Foundation*, <<https://pulaski.pl/en/the-coming-era-of-great-power-competition-the-united-states-unveils-its-2018-national-defense-strategy-2/>>.

46. U.S. Department of Defense, *Summary of the National Defense Strategy: Sharpening the American Military's Competitive Edge* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018), pp. 1, 4.

於 2013 年報告僅平實陳述俄、中的北極活動，而未認為這些活動對美國及國際秩序產生負面影響。

表 4 海岸防衛隊 2019 年《北極戰略展望》重要內容

現狀	地緣戰略變化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中國持續擴展影響力，企圖搶占戰略優勢，可能阻礙美國在北極的航行自由。 2. 俄羅斯正擴大勢力範圍，持續擴充破冰船隊，擴展北極基礎設施和能力。 3. 美國成為唯一沒有適當投資具有抗冰能力的海上安全資產國家，這限制了海岸防衛隊堅持主權或應對北極突發事件的能力。
	環境和經濟變化	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北極變暖導致冰期減少時間更長，範圍更大。 2. 北極航運路線近期前景尚不確定，但在最佳條件下，航行距離遠較經由麻六甲海峽和蘇伊士運河的航道為短。 3. 進入北極機會增加將使經濟活動擴大，包括資源開採、商業捕魚和旅遊業。
	不確定性和風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雖然北極失去越來越多年海冰，但剩餘的冰變得越來越難以預測。 2. 對北極天然資源的開採興趣會隨著全球供需的變化而變化。 3. 近期的變化將導致活動環境變動，使海上作業人員和北極社區面臨不可預測的風險。
努力路線	在變動的北極區域強化有效作業的能力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 補足海岸防衛隊在北極區域的作業能力。 2. 建立對北極領域的持久意識和了解。 3. 縮小北極的關鍵通訊鴻溝。
	強化建立在規則之上的秩序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強夥伴關係，並領導國際論壇。 2. 應對來自海上對建立在國際規則之上秩序的挑戰。
	創新和適應強化彈性增進繁榮	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支持區域應變能力，並領導危機應對。 2. 滿足北極海事執法任務的新需求。 3. 推進和現代化北極海洋運輸系統。

資料來源：作者整理自 U.S. Coast Guard, *Arctic Strategic Outlook*, pp. 1-45。

47. U.S. Coast Guard, *Arctic Strategic Outlook* (Washington, D.C: United States Coast Guard, 2019), pp. 4, 10.

《北極戰略展望》公布後隔(5)月，時任美國國家安全顧問波頓參加海岸防衛隊學院畢業典禮致詞時，亦將箭頭指向俄、中，他要求海岸防衛隊協助美國因應俄羅斯在北極日增的軍事影響力，以及「逐退中國『近北極國家』的非法宣稱和對北極國家的債務外交。」⁴⁸對俄、中更尖銳的抨擊來自國務卿蓬佩奧，他在同月出席於芬蘭舉行的北極理事會部長會議表示，北極已經成為全球強權競爭的場域，他抨擊俄羅斯對北方航道的控制，以及中國欲將軍事化南海和競爭領土的模式套用在北極。他強烈批評中國「近北極國家」的定位，表示：「世界上只有北極國家與非北極國家，不存在第三類國家，中國的宣稱不會具有任何權利。」⁴⁹

上述立場在2019年6月美國國防部公布的《國防部北極戰略報告》有更進一步的闡述。如表5所示，報告將北極形容為印太區域、歐洲與美國本土之間「擴大大國競爭與侵略的潛在走道」(Potential Avenue for Expanded Great Power Competition and Aggression)，並特別點名警告中、俄正在削弱建立在規則之上的北極秩序。在敘及中國的部分，報告指出中國藉由「一帶一路」經濟活動擴大它在北極的戰略目標，它在全球掠奪性的經濟行為可能在北極複製，並表示雖然中國自稱為「近北極國家」，但美國並不承認。在安全問題方面，報告指出中國的破冰船及在北極的科學活動未來可能強化它在北極的軍事存在，包括部署潛艦；另一方面，北極的戰略競爭未來有可能直接或間接限制美軍在全球的軍事行動，以及影響美國在印太和歐洲與中、俄的戰略競爭目標。⁵⁰除此之外，和《北極戰略展望》一樣，這份戰略報告從頭到尾也未提「氣候變遷」一詞。

48. Dave Collins, "John Bolton: Coast Guard to Help Reassert US Leadership in Arctic."

49. Nike Ching, "US Wary of Chinese, Russian Military Presence in Arctic."

50. U.S. Department of Defense, *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2019), pp. 4-6.

表 5 國防部 2019 年《北極戰略報告》重要內容

北極安全環境評估	<ol style="list-style-type: none"> 1. 實體環境不斷改變。 2. 多邊合作應對共同利益和挑戰。 3. 俄羅斯和加拿大要求規範北極水域的權利超出國際法允許的權限。 4. 俄羅斯持續進行國防投資和活動，以增強其領土防禦和控制北方航道的能力；中國在北極的活動可能支持中國未來在北冰洋的軍事存在，包括向該地區部署潛艦。 5. 中國透過「一帶一路」倡議，將北極地區的經濟活動與其更廣泛的戰略目標聯繫在一起。
美國在北極的安全利益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北極是美國的家園，必須予以防衛。 2. 北極是共享區域，美國與北極國家須共同因應挑戰，維護北極的安全和穩定。 3. 北極是擴大「大國競爭」與侵略潛在的走道，須限制中、俄利用該地區作為競爭走廊推進其戰略目標。
美國安全利益的風險	<ol style="list-style-type: none"> 1. 北極的戰略地形是對美國本土發動攻擊的潛在載體。 2. 俄羅斯和中國以不同的方式挑戰北極地區基於規則的秩序。
國防部的戰略目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 防衛本土。 2. 必要時以競爭方式維持有利的地區力量平衡。 3. 確保公域的自由和開放狀態。
國防部的北極戰略途徑	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立與盟國與夥伴的合作脈絡。 2. 快速識別區域內的威脅，對威脅做出迅速有效的反應，並塑造安全環境。 3. 支持其他美國部門、機構和社區角色。
方法與手段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立北極意識。 2. 加強北極行動。 3. 強化北極區域基於規則的秩序。

資料來源：作者整理自 U.S. Department of Defense, *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*, pp. 1-18。

自尼克森政府以迄川普政府的美國北極戰略，可以看到四個演變趨勢。首先，美國對北極從不重視到逐漸認識其戰略重要性；其次，一直到歐巴馬政府時期，環保問題是美國北極政策的重心，布希政府開始列入氣候變遷問題，環保與氣候變遷問題也是美國推動國際合作的切入點。但到了川普政府，環保問題的重要性下降，氣候變遷則根本不談；第三，相對於環保和氣候變遷問題優先性下降，安全問題則

被提到歷來最高的位置。雖然歷屆政府都強調維護國家安全，但沒有任何政府堪與川普政府比擬；第四，基於對地緣安全的強調，美國的北極戰略也從國際合作基調轉向「大國競爭」，並將箭頭指向中國與俄羅斯。

這四個變化也將川普政府領導下的美國引向北極的「大國競爭」，鑑於美國已將中國視為未來最大的戰略競爭對手和安全挑戰，意謂兩國在北極可能產生競爭與衝突。此一由合作朝向競爭的態勢也顯示，自1990年代以來北極呈現的批判性地緣政治合作趨勢，已有向古典地緣政治強調競爭反轉的趨向。

肆、美中在北極的潛在戰略競爭

目前美國與中國在北極並無明顯衝突，主要因為中國採取相對低調的北極政策，對北極事務的參與以合作為主調。⁵¹ 雖然如此，在美國「大國競爭」戰略指導及將中國視為主要戰略競爭對手下，兩國未來在北極存在許多潛在的戰略競爭點，從美國的角度來看，至少有以下四個競爭面向。

一、中國的「一帶一路」戰略

2013年，中國國家主席習近平分別訪問印尼和哈薩克，提出了融合「21世紀海上絲綢之路」和「絲綢之路經濟帶」的「一帶一路」戰略，此一戰略於2017年5月正式納入中國公佈的《全國海洋經濟發展「十三五」規劃》。⁵² 但在此之前，北極並未出現在「一帶一路」戰略

51. 《中國的北極政策》白皮書強調「中國本著『尊重、合作、共贏、可持續』的基本原則參與北極事務。」白皮書中「合作」一詞總共出現了50次。請見中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的北極政策》（北京：中華人民共和國國務院，2018年）。

52. 中華人民共和國國家發展改革委員會、國家海洋局，《全國海洋經濟發展「十三五」規劃》（北京：海洋出版社，2017年），頁1。

中，直到該年六月，中國公布《「一帶一路」建設海上合作設想》，提到要「積極推動共建經北冰洋連接歐洲的藍色經濟通道」，⁵³才確立中國打算利用北極航道延伸海上絲路的意圖。同年七月，習近平赴俄羅斯訪問，與俄國時任總理梅德維傑夫(Andriy Medvedev)會面，首度提出共同打造「冰上絲綢之路」倡議，⁵⁴接著隔年一月，中國國務院公布《中國的北極政策》白皮書，是中國首度公布它的北極政策，也是首次將「冰上絲綢之路」正式列入到官方文書。⁵⁵

值得注意的是，無論是「一帶一路」或者是「冰上絲綢之路」，中國都強調它們的經濟合作性質，避免與「地緣戰略」產生聯繫，用意是要降低國際對它的疑慮。⁵⁶在「一帶一路」推動下，中國對北極國家的投資大幅增加，2005年至2017年期間投資總額高達1.4兆美元，這些投資尤其對北極小國具有潛在巨大影響。如表6所示，中國對格陵蘭和冰島的投資，總額雖不大，卻占二者GDP高比例，提供了中國影響這些國家的籌碼，美國即擔心中國在吉布地(Djibouti)建立海外軍事基地將經濟影響力轉換為軍事影響力的模式，有可能在北極小國複製；另外，格陵蘭和冰島分別只有5.6萬和33萬人口，中國在兩地投資若引進本國勞工，這些勞工若成為兩地的合法住民，即有可能改變

53. 中華人民共和國國家發展改革委員會、國家海洋局，《「一帶一路」建設海上合作設想》（北京：中華人民共和國國家發展改革委員會，2017年），頁3。

54. 管克江、裴廣江、萬宇、曲頌、黃雲迪，〈中國提出共建冰上絲綢之路 有歷史和現實基礎〉，《新華網》，2018年1月28日，<http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/28/c_129800475.htm>。

55. 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的北極政策》。

56. 中國並不承認「一帶一路」的地緣戰略性質，中國外交部副部長張業遂於2018年3月中共十三屆全國人大一次會議中回應記者提問時表示：「說『一帶一路』是中國的地緣戰略工具，我認為這是對『一帶一路』倡議的誤解。」請見閻亢宗，〈地緣政治格局下中國北極政策的機會與挑戰〉，《問題與研究季刊》，第58卷第4期，2019年12月，頁140。

這些小國的政治結構，間接讓中國取得對這些國家的政治影響力。⁵⁷

表 6 中國對北極部分國家的投資(2012-2017)

投資對象	占投資對象國家 GDP 之比例%	總額 (單位：10 億美金)	各項計畫平均額度 (單位：百萬美元)
格陵蘭	11.6	2.0	33.4
冰島	5.7	1.2	30.8
俄羅斯	2.8	194.4	691.7
加拿大	2.4	47.3	442.1
美國	1.2	189.7	340.6
挪威	0.9	2.5	147.9

資料來源：Mark E. Rosen & Cara B. Thuringer, *Unconstrained Foreign Direct Investment: An Emerging Challenge to Arctic Security*, p. 54。

基於上述原因，美國並不接受中國宣示「一帶一路」的經濟性質，《國防部北極戰略報告》駁斥中國所指「一帶一路」不是地緣戰略工具，逕指其有「廣泛的戰略目標」(Broader Strategic Objectives)，焦點係鎖定北極的天然資源和北極航道，並表示中國在全球的掠奪性經濟行為有可能在北極複製；⁵⁸《北極戰略展望》則指出中國提出的「冰上絲綢之路」，目的是在北極廣泛興建基礎設施擴大它的影響力，這可能影響美國在北極的自由航行權。⁵⁹這些對中國「一帶一路」的指摘，顯示美國北極戰略的轉向有可能與中國的「一帶一路」戰略

57. Mark E. Rosen & Cara B. Thuringer, *Unconstrained Foreign Direct Investment: An Emerging Challenge to Arctic Security* (Arlington: CNA Analysis and Solutions, 2017), pp. 54, 59-61.

58. U.S. Department of Defense, *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*, pp. 4, 6.

59. U.S. Coast Guard, *Arctic Strategic Outlook*, p. 10.

產生衝突。

二、中國「近北極國家」的自我定位

美國的《北極戰略展望》歸納 2013 年以來北極戰略的六大變化，其中之一即是中國擴大北極探勘，並將自身定位為「近北極國家」，並認為此一定位如同中國的「冰上絲綢之路」，目的皆在擴展中國在北極的影響力，並可能阻礙美國進出北極，如同中國在南海阻礙美國的自由航行一般。⁶⁰

「近北極國家」一詞於 2018 年首先出現在《中國的北極政策》白皮書，白皮書使用該詞是在闡述「中國與北極的關係」。該章節首先表示「中國在地緣上是『近北極國家』，是陸上最接近北極圈的國家之一」，接著強調「中國與北極的跨區域和全球性問題息息相關，特別是北極的氣候變化、環境、科研、航道利用、資源勘探與開發、安全、國際治理等問題。」最後再導引出中國參與北極事務的歷史。⁶¹從陳述的脈絡來看，中國顯然是想利用地緣上與北極的接近性，強化它參與北極事務的合理性。

雖然中國官方至 2018 年才使用「近北極國家」一詞，但該詞在中國學術圈已流傳一段時日。早在 2001 年，中國學者陸俊元就在他所著的《北極地緣政治與中國應對》一書中使用該詞，⁶²之後中國許多學術著作都有採用，問題是「近北極國家」一詞始終無確切的定義。柳思

60. U.S. Coast Guard, *Arctic Strategic Outlook*, pp. 3, 10。另外五大變化是：俄羅斯建造了 14 艘破冰船；1,000 萬噸商品經由北方航道運送，其中 40% 是以中國為起點或終點；美國 2015 年成立北極海岸防衛論壇(The Arctic Coast Guard Forum)，已有八個成員國；2016 年航行西北航道的首艘大型郵輪水晶尚寧號(Crystal Serenity)，搭載了 1,700 名遊客。

61. 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的北極政策》。

62. 陸俊元，《北極地緣政治與中國應對》（北京：時事出版社，2001 年），頁 338-340。

思表示，判定一國是否屬於「近北極國家」有三項標準，包括地理位置上屬於北半球國家、地緣政治上與北極密切相關、經貿上高度關注北極航道；⁶³王新和認為，「近北極國家」包含「北極國家」這一概念，可視為後者的衍生品。⁶⁴類似這些界定的模糊性和不確定性，顯示即使中國內部對何謂「近北極國家」也莫衷一是，也讓包括美國在內的各國質疑中國的北極意圖。

如中國學者董利民指出的，「近北極國家」的提出「意在拉近與『北極國家』的身份距離，是有意突破『非北極國家』身份局限的一種積極嘗試。」⁶⁵但此一概念面臨的最大障礙是它並不符合國際法，不為國際所認同。當蓬佩奧表示「世界上只有北極國家與非北極國家，不存在第三類國家，中國的宣稱不會具有任何權利。」即是指責其違反國際法，《國防部北極戰略報告》則逕指美國不承認中國「近北極國家」的自我定位。這也預示中國欲藉「近北極國家」身份強化對北極的參與，可能面臨美國的挑戰。

三、中國在北極潛在的軍事活動

中國目前為止並無在北極進行公開的軍事活動，但其潛在及未來可能的軍事活動已受到美國高度關注。美國國防部公布的《2019年中國軍事與安全發展報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*)首度以專題方式說明中國在北極的活動及潛在軍事影響，除了點出中國的「冰上絲綢之路」、「近

63. 柳思思，〈「近北極機制」的提出與中國參與北極〉，《社會科學》（上海），第10期，2012年10月，頁30。

64. 王新和，〈國家利益視角下的中國北極身份〉，《太平洋學報》（北京），第21卷第5期，2013年5月，頁84。

65. 董利民，〈中國「北極利益攸關者」身份建構—理論與實踐〉，《太平洋學報》（北京），第25卷第6期，2017年6月，頁68。

北極國家」定位，以及對北極天然資源及北極航道的興趣，並特別指出中國的破冰船和在北極的研究活動可能強化它在此一區域的軍事存在。⁶⁶

表面上看，中國在北極的活動屬於非軍事性，但從美國的角度看，這些活動都有重要的軍事影響。例如中國近年大舉投資格陵蘭，鑑於美國在格陵蘭仍設有軍事基地和雷達站，格陵蘭對北美防衛也具有戰略重要性，中國的舉動最後在美國強烈反對下被丹麥否決。即便是科學性的活動，也可能具有軍事性質，例如中國在冰島建置的北極光研究設施，便被質疑可追蹤西方國家衛星和北約組織的空域活動。⁶⁷

除此之外，中國破冰船也被懷疑有軍事上的功能。中國目前除了擁有購自烏克蘭的「雪龍號」，還有一艘自主建造的「雪龍二號」破冰船，這兩艘都是傳統動力，另正著手建造排水量約三萬噸級的核動力破冰船。中國的破冰船表面上是科學研究性質，但也可收集北極海域的水文資料，提供水面及水下軍艦進出北極之用，美國國家戰爭學院教授柯爾(Bernard D. Cole)即認為，中國的破冰船對於北極海域和海底的研究，有助於強化中國在北極海域的反潛作戰能力，這也可能是中國準備在北極展開軍事行動的先聲。⁶⁸

美國為強化北極的軍事存在及遏制中國潛在的軍事威脅，已加強北極的軍事準備，具體措施之一是 2018 年宣布重建第二艦隊，責任範圍包括北大西洋及北極海域，艦隊指揮官劉易斯(Andrew Woody Lewis)

66. U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2019), p. 114.

67. David Auerswald, "China's Multifaceted Arctic Strategy," *War on the Rocks*, May 24, 2019, <<https://warontherocks.com/2019/05/chinas-multifaceted-arctic-strategy/>>.

68. Bernard D. Cole, *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century* (Annapolis: Naval Institute Press, 2010), p. 24.

表示，第二艦隊重建的主要原因之一即是針對中國和俄羅斯；⁶⁹另外一個具體措施是強化與盟國在北極的軍事合作，2018年10月，美國與北約國家在北極舉行有史以來最大規模的聯合軍演，美國派出杜魯門號(The USS Harry S. Truman)航母戰鬥群參演，是1991年冷戰結束以來美國航母首度進入北極。⁷⁰上述行動可視為美國的預防軍事作為，但隨著中國軍事投射能力的躍升，兩國不無可能重演冷戰時期美、蘇在北極的軍事對峙。

四、中國與俄羅斯聯手的趨勢

中國與俄羅斯近年在北極合作日益緊密也引起了美國注意。美國國務院所屬的國際安全諮詢委員會(International Security Advisory Board, ISAB)2016年提出的《北極政策報告》(*Report on Arctic Policy*)，就特別指出中國大量投資俄羅斯亞馬爾半島(Yamal Peninsula)液態天然氣的開發案。⁷¹美國對中、俄北極合作的關注在《國防部北極戰略報告》再被凸顯，該報告指出北極提供了中國與俄羅斯商業合作的機會，包括能源開發與基礎建設計畫，同時再次提到亞馬爾開發案。⁷²

69. Melody Schreiber, "The US Navy's revived 2nd Fleet, with a focus on the North Atlantic and nearby Arctic, is now operational," *Arctic Today*, May 31, 2019, <<https://www.arctictoday.com/the-us-navys-revived-2nd-fleet-with-a-focus-on-the-north-atlantic-and-nearby-arctic-is-now-operational/>>.

70. Li Zhixin, "The Arctic sees escalating militarization," *China Military online*, December 7, 2018, <http://eng.chinamil.com.cn/view/2018-12/07/content_9372164.htm>.

71. U.S. International Security Advisory Board, *Report on Arctic Policy* (Washington, D.C.: International Security Advisory Board, 2016), 2016, p. 19.

72. U.S. Department of Defense, *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*, p. 114.

單純從經濟的角度看，中、俄皆有合作的動機。北極已被俄羅斯視為支撐未來經濟成長的支柱，為充分開發北極，俄羅斯訂定五年開發計畫，⁷³但俄羅斯的經濟規模無法支持北極開發，這提供了中國切入的機會。鑑於中國是利用北方航道的最大用戶，自然推進兩國在北方航道的合作；另一方面，俄羅斯的北極區域擁有極為豐富的油氣資源，此一區域生產的石油與天然氣約占俄羅斯GDP的20%，以及其出口總額的20%，隨著俄羅斯傳統陸上能源生產區西西伯利亞(West Siberia)和季曼嶺伯朝拉(Timan-Petchora)地區生產量逐漸減少，北極能源的重要性與日俱增。⁷⁴俄羅斯極欲開採北極圈的石油與天然氣，但因吞併克里米亞受到西方國家制裁，難以從西方國家取得投資，中國的資金及對油氣的龐大需求使雙方在能源開發方面成為天然的合作夥伴，其中最為國際矚目者就是亞馬爾開發案，此一總額高達270億美元的開發案，中國已取得29.9%的股權。⁷⁵從圖1可以看出，俄羅斯是中國投資北極國家中最大的受益國，且投資金額不斷攀升，顯示兩國經濟合作的密切。⁷⁶

73. Nong Hong, “Arctic ambitions of China, Russia – and now the US – need not spark a cold war,” *ICAS*, March 12, 2019, <<https://chinaus-icas.org/materials/arctic-ambitions-of-china-russia-and-now-the-us-need-not-spark-a-cold-war/>>.

74. 閻亢宗，〈俄羅斯與中國在北極議題主張的矛盾與潛在衝突〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第1期，2015年1月，頁67。

75. Heather A. Conley & Matthew Melino, “The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region,” pp. 1-6.

76. 圖中顯示美國是中國投資北極國家的第二大獲益國，但自2016年後中國對美國的投資即明顯下降。這一方面與中國管制對外投資有關，另外也與川普將中國視為戰略競爭者，嚴格審查中國對美投資有關。2018年中國對美投資遽降至48億美元，較2017年的290億美元減少84%，較2016年的460億美元減少90%。雖然投資量並非判別國與國關係的充要條件，但從美、中關係發展來看，卻是觀察兩國關係的重要參考。歐巴馬政府時期，中國對美

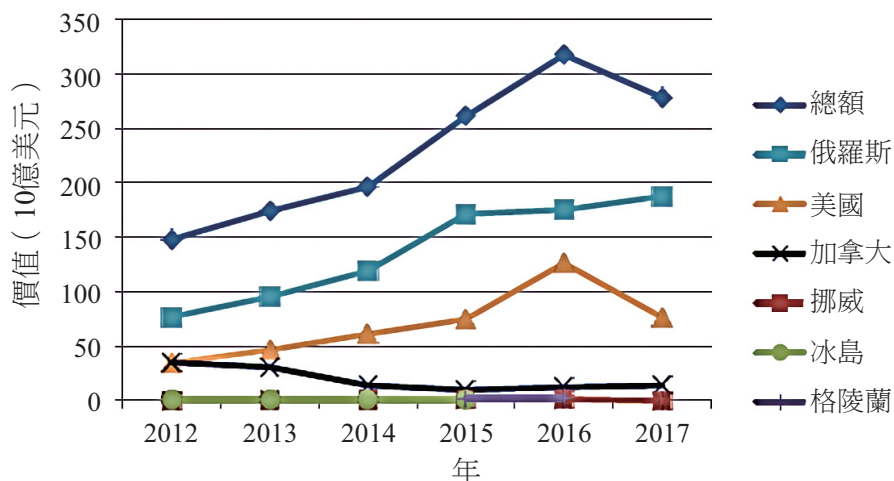


圖 1 中國對北極國家的投資(2012-2017.6)

資料來源：Mark E. Rosen & Cara B. Thuringer, *Unconstrained Foreign Direct Investment: An Emerging Challenge to Arctic Security*, p. 56。

說明：挪威、冰島和格陵蘭因統計金額低，故無法於圖形中呈現差異。

若僅止於經濟個案的合作，無法凸顯中、俄的合作程度。事實上，兩國合作已由點向面延伸到戰略層次。2017年習近平與梅德維傑夫達成中國利用北方航道建構「冰上絲綢之路」的共識；⁷⁷2019年2月，普丁在俄羅斯國會發表演說表示，俄羅斯將推動歐亞濟經聯盟

國投資增加，此一時期美國仍視中國為合作夥伴，川普政府時期中國對美國投資明顯降低，而此一時期美國則強化了與中國的「大國競爭」，視中國為戰略競爭者。請見 John Carter, "China investment in US slides to 7-year low in 2018 amid trade war," *South China Morning Post*, 14 January, 2019, <<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2181947/china-investment-us-slides-7-year-low-2018-amid-trade-war>>。

77. "China, Russia Team Up on Ice Silk Road," *World Maritime News*, July 10, 2017, <<https://worldmaritimeneeds.com/archives/224690/china-russia-team-up-on-ice-silk-road/>>.

(Eurasian Economic Union, EAEU)與中國「一帶一路」的嫁接，以創造一個「大歐亞空間」(Great Eurasian Space)；⁷⁸同年4月，俄羅斯舉行「北極：對話領域」(The Arctic: Territory of Dialogue)論壇，將北極開發與它的「大歐亞夥伴關係」(Great Eurasian Partnership)聯結，中、俄在會議期間簽署共建北極研究中心，並納入中國「冰上絲綢之路」的協議；⁷⁹同月，普丁赴上海參加「一帶一路」論壇，公開呼籲將上合組織、歐亞經濟聯盟及「一帶一路」的潛力聯合起來，為歐亞夥伴關係奠定基礎；⁸⁰接著2019年6月，習近平訪問俄羅斯前接受俄羅斯媒體採訪時表示，開發利用北極航道將為「一帶一路」建設同歐亞經濟聯盟對接合作提供新契機。⁸¹顯示兩國在北極的合作已提高到戰略的層次。

目前中、俄兩國的合作似乎僅停留在經濟戰略層次，但未來不能排除向軍事層次發展的可能。2015年五艘中國軍艦在結束與俄羅斯的海上聯合軍演後，出現在靠近北極的阿拉斯加外海；⁸²2017年兩國海軍「海上聯合」軍演，曾傳出安排在靠近北極的巴倫支海舉行；⁸³2018

78. "Putin says to continue paring eaeu with BRI," *CNC*, February 22, 2019, <http://en.cncnews.cn/news/v_show/75353_Putin_says_to_continue_paring_eaeu_with_BRI.shtml>.

79. "Research and development: China and Russia on the Arctic Silk Road," *Asia News*, May 20, 2019, <<http://www.asianews.it/news-en/Research-and-development:-China-and-Russia-on-the-Arctic-Silk-Road-47054.html>>.

80. 〈普京出席「一帶一路」高峰論壇開幕式並發表演講〉，《今日頭條》，2017年5月14日，<<https://kknews.cc/zh-tw/world/k3889zr.html>>。

81. 陳言喬，〈中俄聯手開發北極 美官員：中俄對全球構成威脅〉，《聯合報》，2019年6月5日，<<https://udn.com/news/story/6809/3855238>>。

82. 〈白令海出現5艘中國軍艦 白宮稱無威脅〉，《BBC中文網》，2015年9月2日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150902_us_china_navy>。

83. David Martin, "Chinese warships en route to Baltic Sea," *DW*, July 18,

年，中國首度參與俄羅斯冷戰結束後最大規模的「東方」(Vostok)軍演，演習區域含蓋北極區域，兩國軍事官員均表示未來聯合軍演將常態化。⁸⁴雖然中、俄兩國短期內不可能結為軍事聯盟，但此一趨勢顯示兩國有可能發展某一程度的軍事合作，若是如此，不僅將衝擊美國及其北極盟國的安全利益，也將改變北極的地緣政治面貌。

上述美國與中國在北極的潛在戰略競爭歸納如表7所示。事實上，2017年的《國家安全戰略報告》便直言美國過去幾十年欲將中國融入國際秩序的政策已證明失敗，⁸⁵這是川普政府欲與中國進行「大國競爭」的主因，而北極乃是兩國競爭的場域之一，這也凸顯在應對中國（和俄羅斯）的北極活動方面，川普政府已降低歐巴馬政府以合作為主軸的色彩，而偏向古典地緣政治競爭的方向，但在此同時，川普政府並未放棄與中國在北極的合作，這也顯示川普政府並未尋求與中國完全「脫鉤」(Decoupling)，進行零和的地緣戰略競爭。⁸⁶

2017, <<https://www.dw.com/en/chinese-warships-en-route-to-baltic-sea/a-39735964>>.

84. Nike Ching, "US Wary of Chinese, Russian Military Presence in Arctic."

85. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p. 25.

86. 美國副總統彭斯(Mike Pence)2019年10月在華盛頓的伍德羅威爾遜國際中心(Woodrow Wilson International Center)發表演說時，否認美國正尋求與中國「脫鉤」；美國負責中國事務的副助理國防部長施燦德(Chad Sbragia)同一時間參加在北京舉行的「香山論壇」也表示，美國的對華政策並不尋求與中國「脫鉤」，也不要求任何國家選邊站。中國也針對「脫鉤」論表示，中、美彼此「脫鉤」或者「關門」，既不理智，也不現實。請見Kevin Breuninger, "US does not want to 'decouple' from China, Vice President Mike Pence says as trade talks intensify," *CNBC*, October 24, 2019, <<https://www.cnbc.com/2019/10/24/us-does-not-want-to-decouple-from-china-vice-president-mike-pence-says.html>>; Ben Blanchard, "U.S. not out to 'decouple' from China, defence official says in Beijing," *Yahoo News*, October 21,

表 7 美、中在北極的潛在戰略競爭

戰略競爭面向	中國作為	美國反應
中國的「一帶一路」戰略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2013年習近平提出「一帶一路」戰略。 2. 2017年習近平提出延伸至北極的「冰上絲綢之路」倡議。 3. 對北極國家的投資大幅增加。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擔心中國在北極建立軍事基地。 2. 擔心引進中國勞工改變小國政治結構。 3. 可能製造北極國家的債務陷阱。 4. 中國覬覦北極的天然資源和北極航道。 5. 可能阻礙美國在北極的自由航行權。
中國「近北極國家」的自我定位	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2018年《中國的北極政策》白皮書首度正式自稱「近北極國家」。 2. 中國學術圈在官方之前已廣泛使用此一定位。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可能擴展中國在北極的影響力，阻礙美國進出北極。 2. 不承認中國為「近北極國家」。
中國在北極潛在的軍事活動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 投資格陵蘭，有意購買廢棄的美軍基地。 2. 在冰島建置北極光研究設施可能有軍事目的。 3. 建造破冰船可能有軍事用途。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 指中國在北極的研究活動可能強化它在此一區域的軍事存在。 2. 宣布重建第二艦隊。 3. 強化與盟國在北極的軍事合作。
中國與俄羅斯聯手的趨勢	<ol style="list-style-type: none"> 1. 投資俄羅斯亞馬爾開發案。 2. 投資金額不斷增加。 3. 建立「一帶一路」與歐亞經濟聯盟對接共識。 4. 聯合軍演涵蓋北極區域。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國務院所屬的國際安全諮詢委員會關注中、俄合作的亞馬爾開發案。 2. 《國防部北極戰略報告》關注中、俄兩國北極合作。

資料來源：作者自行整理。

伍、美中的北極合作

雖然美、中在北極存在潛在衝突，但並未妨礙雙方多項議題的合作。事實上，透過多邊國際機構包括北極理事會、國際北極科學委員

2019, <<https://news.yahoo.com/u-not-decouple-china-defence-111007668.html>>; 馬叔安, 〈與中國脫鉤就是與未來脫鉤! 華春瑩: 希望美方敞開大門〉, 《Ettoday 新聞雲》, 2019年10月23日, <<https://www.ettoday.net/news/20191023/1563309.htm>>。

會(International Arctic Science Committee, IASC)、國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)等，兩國已共同參與北極事務的討論，除此之外，兩國也主導了一些直接或間接涉及北極事務合作的機制，這顯示即使是在競爭氛圍中，美國仍舊維持合作的精神，未讓兩國的競爭成為零和競爭。這也意謂美、中兩國在北極有化競爭為合作的可能，在其他尚未合作的領域，兩國也存在合作的空間。

一、兩國已開展的合作

(一)漁業管理的合作

為避免北冰洋海冰融化後大量漁船進入捕魚，在美國倡議下於2015年與俄羅斯、加拿大、丹麥、挪威四個北極沿岸國簽署了不具約束力的《防止北冰洋中部不受管制的公海捕魚宣言》(*The Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*)，明訂在關於魚群移動的科學資訊明朗前，各國禁止其漁船在此一海域捕魚。為了讓其他重要漁業國家也能夠一體遵守，美國邀請了包括中國在內的五個國家和組織參與討論，並推動使其成為具有約束力的協定。⁸⁷

之後經過一連串會議，這些國家和組織於2018年通過了具有約束力的《防止北冰洋中部不受管制的公海漁業協定》(*The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, CAOFA*)，這是全球首次在捕魚活動開始前就在如此大範圍地區實施漁業管制的協定。鑑於中國和美國分別是全球漁產第一和第三大國，⁸⁸兩

87. Thad W. Allen, Christine Todd Whitman, & Esther Brimmer, "Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast," *Independent Task Force Report*, No. 75, March 2017, p. 41, *Council on Foreign Relations*, <https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75_Arctic.pdf>.

88. Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of*

國在北極的漁業合作不僅可促進北極漁業永續，對兩國的漁業也有實質助益。

(二)科學合作

歐巴馬 2015 年曾主持「北極合作、創新、參與暨彈性全球領導力會議」(The Global Leadership in the Arctic Cooperation, Innovation, Engagement, and Resilience, GLACIER)，和來自北極和非北極國家的 20 位科技部長、科學家討論處理氣候變遷等科學合作事宜，其中即包括了中國。⁸⁹ 為進一步推動各國北極科學合作，美國 2016 年召集包括中國在內共 25 個國家和歐盟，舉行白宮北極科學部長會議(The White House Arctic Science Ministerial)，目標是促成各國資訊交換、整合研究計畫和成果並推進各國在北極的長期科學合作，⁹⁰ 這項合作對增進美、中對北極環境變化的了解提供了實質助益。

雖然川普上台後對氣候變遷持否定態度，也斷絕與其他國家在氣候變遷問題的合作，但推動其他北極領域的科學合作仍然持續，美國的國家科學基金會(The National Science Foundation, NSF)便持續和中國的極地研究中心討論北極科學合作事宜。⁹¹

(三)其他途徑的合作

上述兩個合作領域都是美國主導，中國只是這些合作機制的參與者之一，除此之外，美、中也透過其他途徑討論北極合作，例如自 2011 年開始，兩國的戰略與經濟對話(The Strategic and Economic Dialogue)便將北極議題納入議程，前述《防止北冰洋中部不受管制的公海

World Fisheries and Aquaculture (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018), p. 9.

89. Heather A. Conley & Matthew Melino, "The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region," pp. 1-6.

90. U.S. International Security Advisory Board, *Report on Arctic Policy*, p. 44.

91. Thad W. Allen, Christine Todd Whitman, & Esther Brimmer, "Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast," p. 19.

漁業協定》，便是 2016 年兩國對話的議題；⁹² 兩國也透過第二軌道和 1.5 軌對話形式開展北極合作，例如前香港特首董建華 2008 年在香港創辦的中美交流基金會(The China -U.S. Exchange Foundation, CUSEF)、美國智庫戰略暨國際研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)和中國的同濟大學，自 2015 年起便共同主辦北極論壇，⁹³ 透過這種非官方形式，累積了兩國對彼此北極政策的了解及合作基礎。

二、未來可行的合作

(一)環保議題的合作

從廣義的角度看，前述漁業和科學合作都與環保有關，除了這些領域，還有其他環保領域符合美、中共同利益，可為兩國合作創造空間。例如川普雖駁斥氣候變遷和全球暖化，卻仍注意環境污染問題，⁹⁴

92. Jingchao Peng & Njord Wegge, "China's bilateral diplomacy in the Arctic," *Polar Geography*, Vol. 38, No. 3, July 2015, pp. 240-241; U.S. Department of State, "U.S.-China Strategic & Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track," June 7, 2016, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258146.htm>>。川普上臺後取消了美、中戰略與經濟對話，改以外交安全對話、全面經濟對話、執法及網絡安全對話、社會和人文對話等四個高級別對話機制取代。

93. Heather A. Conley et al., "U.S.- Sino Relations in the Arctic: A Roadmap for Future Cooperation," January 2017, p. 1, *Center for Strategic & International Studies*, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170127_Conley_USSinoRelationsArctic_Web.pdf?Ri2iQmeBhGEHKyPQg0SnyeA8U0a0xeDN>.

94. 川普 2019 年 6 月訪問英國，雖然反對氣候變遷和全球暖化的論調，但卻提到水源和空氣污染的問題，並指責中國、印度和俄羅斯應負起責任。請見 "Trump says 'climate change goes both ways,'" *BBC News*, June 5, 2019, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48531019>>。

而當下北極正面臨海洋和空氣污染的挑戰，為控制北極污染問題，美國和其他七個北極國家訂定了《北極環保戰略》(*The Arctic Environmental Protection Strategy*)，並執行「北極監測與評估計畫」(Arctic Monitoring and Assessment Program, AMAP)，此一計畫對追蹤北極污染狀況發揮重要的功能。

在解決北極環保問題方面，中國和美國有共同的立場。《中國的北極政策》白皮書表明「中國支持北冰洋沿岸國依照國際條約減少北極海域陸源污染物的努力，……與各國一道加強對船舶排放、海洋傾廢、大氣污染等各類海洋環境污染源的管控，切實保護北極海洋環境。」⁹⁵鑑於環保屬於低度政治議題，可為美、中在北極的合作創造更具彈性的空間。

(二)安全的合作

雖然安全領域是美、中在北極隱含衝突的敏感領域，但不表示雙方無合作的可能，現行美國就有兩個可供延伸的模式，一個是敏感度稍低的海事安全領域，美國海岸防衛隊於2015年與北極國家的海岸防衛隊成立了「北極海岸防衛隊論壇」(Arctic Coast Guard Forum, ACGF)，聚焦於提升北冰洋搜救和漏油事件的防止和因應等能力，藉以提升北極國家的海事安全合作。⁹⁶由於中國未來行駛北極海域的船隻可望增加，美國海岸防衛隊和中國海警1993年就建立了海上執法的合作機制，⁹⁷且鑑於「北極海岸防衛隊論壇」係配合北極理事會的運作，未來不排除仿照北極理事會接納觀察員國的模式接受中國參與。

95. 中華人民共和國國務院新聞辦公室，《中國的北極政策》。

96. U.S. International Security Advisory Board, *Report on Arctic Policy*, p. 49.

97. “Coast Guard Cutter Alex Haley returns from 90-day North Pacific Guard patrol,” *Coast Guard News*, August 1, 2018, <<https://coastguardnews.com/coast-guard-cutter-alex-haley-returns-from-90-day-north-pacific-guard-patrol/2018/08/01/>>.

至於較高層次的安全合作，可行的模式是從安全對話著手，美國與挪威倡議建立的「北極安全部隊圓桌會議」(The Arctic Security Forces Roundtable, ASFR)是可以考慮延伸的平臺，值得注意的是這個機制除了包含北極國家，還包括法國、德國、荷蘭和英國等非北極國家；⁹⁸另一方面，雖然自2014年烏克蘭危機後俄羅斯便退出會議，但此一機制從未主動排除俄羅斯，這也顯示其他區域衝突並不影響美國及其他國家維持北極和平與合作現狀的意願，這些可以提供美、中安全合作啟示。除此之外，美、中既有的安全互信機制如《海空相遇安全行為準則》(*Rules of Behavior for the Safety of Air and Maritime Encounter*)，也可以延伸到北極。

(三)其他可能的合作

除上所述之外，美、中在其他領域也有合作的空間，例如隨著北極海域商業航行可行性提高，日益凸顯基礎設施不足影響航行安全的問題，其中一個領域是通訊不良。北極海域航行高度依賴衛星，但美國的衛星全球定位系統(Global Positioning System, GPS)軌道傾角為55度，較適用於低緯度地區，無法含蓋整個北極海域，因此需要其他國家的衛星系統配合運作，包括俄羅斯的全球導航衛星系統(Global Navigation Satellite System, GLONASS)、歐盟的伽利略衛星導航系統(Galileo Global Navigation Satellite System, GNSS)，中國本身也有北斗衛星導航系統，若能共同合作，對美、中航行於北冰洋的船隻都能提供實質性的助益。⁹⁹

上述美國與中國在北極已開展及未來可行的合作歸納如表8所示。從這些合作的形式可知，川普政府雖然定位與中國的關係為「大國競

98. Ronald O'Rourke, *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2015), p. 63.

99. Thad W. Allen, Christine Todd Whitman, & Esther Brimmer, "Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast," p. 39.

爭」，但並未排除與中國的合作。事實上，川普政府在 2017 年的《國家安全戰略報告》中即明言，競爭不意味敵對，也不意味會導致衝突，美國仍然尋求與中國的合作。¹⁰⁰ 顯示至少在現階段美國並未尋求與中國「脫鉤」，這就預留了兩國在北極合作的可能，也不排除未來兩國進行更高層次的合作，例如安全性合作，這也為美國未來重新回到批判性地緣政治的北極國際合作預留了空間。

表 8 美、中的北極合作

已開展/ 未來可行之合作	合作領域	合作事項
已開展的合作	漁業管理的合作	共同簽署《防止北冰洋中部不受管制的公海漁業協定》。
	科學合作	1. 中國參與美國 2015 年舉辦的「北極合作、創新、參與暨彈性全球領導力會議」。 2. 中國參與「白宮北極科學部長會議」。 3. 美國國家科學基金會與中國極地研究中心進行北極科學合作。
	其他途徑的合作	1. 兩國戰略與經濟對話納入北極議題。 2. 透過第二軌道和 1.5 軌對話形式開展北極合作。
未來可行的合作	環保議題的合作	美國參與的《北極環保戰略》和「北極監測與評估計畫」，與《中國的北極政策》環保立場一致。
	安全的合作	1. 中國可以觀察員身份參與「北極海岸防衛隊論壇」。 2. 中國可參與「北極安全部隊圓桌會議」。 3. 美、中現行安全互信機制可延伸至北極。

資料來源：作者自行整理。

陸、結論

本文立基於一個假設：美國的北極戰略正改變冷戰結束以來尋求國際合作的批判性地緣政治思維，朝古典地緣政治的「大國競爭」方

100. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 3, 46.

向發展。在此趨勢下，美國與中國在北極將呈現競爭的局面，但美國並未完全斷絕兩國的合作，這也為美國未來重返批判性地緣政治，發展與中國的北極合作預留了空間。

古典地緣政治理論無論是以麥金德為代表的心臟地帶理論、以馬漢為代表的海權理論，或以史派克曼為代表的邊緣地帶理論，皆將物理空間作為國家權力大小的決定性因素，國家為爭取權力及地緣優勢勢必陷入地緣競爭；相對的，批判性地緣政治理論因為強調人群社會和人的想像，故重視非物質因素和環境品質，一些超越國界的議題如環保、氣候變遷和經濟問題會促成國與國之間的合作。從地緣政治的角度看北極，冷戰結束後北極總體上呈現批判性地緣政治的國際合作氛圍，但川普擔任美國總統後，已使此一氛圍出現變數。

美國的北極政策與戰略歷經變化，從尼克森政府公布第一份北極政策文件到雷根政府的第二份北極文件，美國的北極政策呈現古典地緣政治的色彩，有濃厚的單邊主義傾向，一直到 1991 年與其他七個北極國家及觀察員共同簽署《北極環境保護策略協定》後才出現改變。柯林頓政府公布了第三份北極政策文件，國際合作色彩漸濃，同時在其任內北極八國成立了最重要的多邊治理機制北極理事會，美國的北極政策也趨向批判性地緣政治重視合作的潮流。即使如此，美國對北極仍不夠重視，直到 2007 年俄羅斯在北極海床插上國旗，同時重新恢復對北極的轟炸機戰略巡航，美國才重新注意北極的重要性，但小布希政府直到 2007 年卸任前夕才公布第四份北極政策文件，顯見對北極地緣政治的變化缺乏足夠的反應。

歐巴馬政府是歷屆美國政府中對北極最為重視的政府，最具體的表現是將北極政策提升到國家戰略的層次。其任內公布的北極戰略文件有兩個特色，一是強調氣候變遷和全球暖化對北極環境的影響，二是強調國際合作，這也使其成為歷屆政府中地緣合作色彩最濃厚的政府。但川普擔任美國總統後大幅反轉歐巴馬政府的北極戰略，2019 年公布的兩份戰略文件《北極戰略展望》和《國防部北極戰略報告》，

全文不見氣候變遷一詞，同時在國家安全戰略轉向「大國競爭」及「美國優先」下，北極戰略也從國際合作基調轉向「大國競爭」，並將箭頭指向中國與俄羅斯。鑑於美國將中國視為未來最大的戰略競爭對手和安全挑戰者，意謂兩國在北極可能產生競爭與衝突。

從川普政府公布的官方文件和美國高階官員的談話等可以看出，美、中未來在北極至少有四個潛在的戰略競爭面向，分別是中國的「一帶一路」戰略、中國「近北極國家」的自我定位、中國在北極潛在的軍事活動，以及中國與俄羅斯聯手的趨勢。這四個競爭面向驗證了川普政府已降低歐巴政府重視合作的北極戰略，增加「大國競爭」的分量。但美國在與中國展開競爭時，並未斷絕與中國的合作，事實上，兩國已透過多邊國際機構進行北極事務的合作，中國也參與美國主導的北極漁業管理和科學合作機制，同時兩國也透過雙邊對話及第二軌道和 1.5 軌對話的機制討論北極議題。除此之外，兩國未來也有合作的空間，這些既有及可能的合作領域，也為未來兩國開展批判性地緣政治合作留下了想像。

（收件：2019 年 8 月 26 日；修正：2020 年 1 月 6 日；採用：2020 年 1 月 14 日）

參考文獻

中文部分

專書

陸俊元，2001。《北極地緣政治與中國應對》。北京：時事出版社。

楊劍，2014。《北極治理新論》。北京：時事出版社。

期刊論文

王新和，2013/5。〈國家利益視角下的中國北極身份〉，《太平洋學報》（北京），第21卷第5期，頁81-89。

柳思思，2012/10。〈「近北極機制」的提出與中國參與北極〉，《社會科學》（上海），第10期，頁26-34。

董利民，2017/6。〈中國「北極利益攸關者」身份建構－理論與實踐〉，《太平洋學報》（北京），第25卷第6期，頁65-77。

蔡明彥、李玫憲，2011/3。〈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，頁113-177。

閻亢宗，2014/9。〈中國的北極戰略與挑戰〉，《中國大陸研究》，第57卷第3期，頁71-97。

閻亢宗，2015/1。〈俄羅斯與中國在北極議題主張的矛盾與潛在衝突〉，《遠景基金會季刊》，第16卷第1期，頁47-100。

閻亢宗，2019/12。〈地緣政治格局下中國北極政策的機會與挑戰〉，《問題與研究季刊》，第58卷第4期，頁111-158。

研討會論文

楊三億，2013/11/8。〈歐盟北冰洋治理體系：永續發展與國家利益〉，「國立中興大學第十一屆全球戰略與台海安全」學術研討會。臺中：國立中興大學全球和平與戰略研究中心等。頁

151-175。

官方文件

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2018。《中國的北極政策》。北京：中華人民共和國國務院。

中華人民共和國國家發展改革委員會、國家海洋局，2017。《全國海洋經濟發展「十三五」規劃》。北京：海洋出版社。

中華人民共和國國家發展改革委員會、國家海洋局，2017。《「一帶一路」建設海上合作設想》。北京：中華人民共和國國家發展改革委員會。

網際網路

2015/9/2。〈白令海出現 5 艘中國軍艦 白宮稱無威脅〉，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150902_us_china_navy>。

2017/5/14。〈普京出席「一帶一路」高峰論壇開幕式並發表演講〉，《今日頭條》，<<https://kknews.cc/zh-tw/world/k3889zr.html>>。

馬叔安，2019/10/23。〈與中國脫鉤就是與未來脫鉤！華春瑩：希望美方敞開大門〉，《Ettoday 新聞雲》，<<https://www.ettoday.net/news/20191023/1563309.htm>>。

管克江、裴廣江、萬宇、曲頌、黃雲迪，2018/1/28。〈中國提出共建冰上絲綢之路 有歷史和現實基礎〉，《新華網》，<http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/28/c_129800475.htm>。

陳言喬，2019/6/5。〈中俄聯手開發北極 美官員：中俄對全球構成威脅〉，《聯合報》，<<https://udn.com/news/story/6809/3855238>>。

英文部分

專書

- Cole, Bernard D., 2010. *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Dougherty, James E. & Robert L. Pfaltzgraff Jr., 1996. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Addison Wesley Longman.
- Mahan, Alfred T., 1890. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. Boston: Little Brown.
- Rosen, Mark E. & Cara B. Thuringer, 2017. *Unconstrained Foreign Direct Investment: An Emerging Challenge to Arctic Security*. Arlington: CNA Analysis and Solutions.
- Spykman, Nicholas J., 1944. *The Geography of Peace*. New York: Harcourt, Brace.

專書論文

- Ashley, Richard, 1989. "Living on border lines: Man, poststructuralism, and war," in James Der Derian & Michael J. Shapiro, eds., *International/Intertextual Relations*. Lexington: Lexington Books. pp. 259-321.
- Kraska, James, 2012. "The New Arctic Geography and U.S. Strategy," in James Kraska, ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 244-266.
- Nord, Douglas C., 2017. "Leadership from the Chair: The Experience of Three Successive Chairmanships of the Arctic Council," in P. Whitney Lackenbauer, Heather Nicol, & Wilfrid Greaves, eds., *One Arctic*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee. pp. 27-45.

期刊論文

- Cornet, Alexandre, 2018/10. "From the 'Polar Silk Road' to the Arctic Rimland: A Case Study of the Belt and Road Challenges for the European Union," *Asia Focus*, No. 90, pp. 1-20.
- Ghimiş, Ana-Maria, 2013/9. "Rim versus Non-Rim States in the Arctic Region: Prospects for a Zero-Sum Game or a Win-Win One?" *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 13, No. 3, pp. 36-52.
- Heininen, Lassi, 2018/3. "Arctic Geopolitics from classical to critical approach - importance of immaterial factors," *Geography, Environment, Sustainability*, Vol. 11, No. 1, pp. 171-186.
- Jaffe, Cale, 2018/7. "Melting the Polarization Around Climate Change Politics," *The Georgetown Environmental Law Review*, Vol. 30, No. 3, pp. 455-497.
- Mackinder, Halford J., 1904/4. "The geographical pivot of history," *Geographical Journal*, Vol. 23, No. 4, pp. 421-437.
- Mueller, Martin, 2008/3. "Reconsidering the concept of discourse for the field of critical geopolitics: Towards discourse as language and practice," *Political Geography*, Vol. 27, No. 3, pp. 322-338.
- O'Tuathail, Gearóid, 1999/6. "Understanding critical geopolitics: Geopolitics and risk society," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, No. 2-3, pp. 107-124.
- Østerud, Øyvind & Geir Hønneland, 2014/5. "Geopolitics and International Governance in the Arctic," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 5, No. 2, pp. 156-176.
- Peng, Jingchao & Njord Wegge, 2015/7. "China's bilateral diplomacy in the Arctic," *Polar Geography*, Vol. 38, No. 3, pp. 233-249.
- Saryal, Rajnish. 2015/6. "Global Environmental Agenda: The Neoliberal Institutional Perspective," *Jadavpur Journal of International Relations*,

Vol. 19, No. 1, pp. 1-21.

學位論文

Carmichael, Cade. 2018. *The United States, UNCLOS, and the “Race to the Arctic”*: *The Persistent Resistance of the United States to the United Nations Law of the Sea Convention and its Potential Effects on the Future of the Arctic*. Thesis, Natural Resources Law and International Environmental Law, University of Iceland, Reykjavik, Iceland.

Trujillo, Michael Gregory Morgan. 2019. *Arctic Security: the Race for the Arctic through the Prism of International Relations Theory*. Diss., Department of Political Science, Portland State University, Portland, USA.

Wood-Donnelly, Corine. 2014. *Constructing Arctic Sovereignty: Rules, Policy & Governance 1494-2013*. Thesis, School of Social Sciences, Brunel University, London, UK.

官方文件

Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018. *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

O’Rourke, Ronald, 2015. *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

U.S. Coast Guard, 2013. *Arctic Strategy*. Washington, D.C: United States Coast Guard.

U.S. Coast Guard, 2019. *Arctic Strategic Outlook*. Washington, D.C: United States Coast Guard.

U.S. Department of Defense, 2013. *Arctic Strategy*. Washington, D.C:

Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2018. *Summary of the National Defense Strategy: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2019. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. Department of Defense, 2019. *Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy*. Washington, D.C.: Department of Defense.

U.S. International Security Advisory Board, 2016. *Report on Arctic Policy*. Washington, D.C.: International Security Advisory Board.

U.S. National Security Council, 1971/12/22. "National Security Decision Memorandum 144," pp. 1-2.

U.S. National Security Council, 1983/4/14. "National Security Decision Directive 90," pp. 1-2.

The White House, 1994/6/9. "Presidential Decision Directive/NSC-26," pp. 1-5.

The White House, 2009/1/9. "National Security Presidential Directive 66/ Homeland Security Presidential Directive 25," pp. 1-14.

The White House, 2010. *National Security Strategy*. Washington, D.C.: White House.

The White House, 2013. *National Strategy for the Arctic Region*. Washington, D.C.: White House.

The White House, 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: White House.

網際網路

2017/7/10. "China, Russia Team Up on Ice Silk Road," *World Maritime*

News, <<https://worldmaritimeneews.com/archives/224690/china-russia-team-up-on-ice-silk-road/>>.

2018/8/1. “Coast Guard Cutter Alex Haley returns from 90-day North Pacific Guard patrol,” *Coast Guard News*, <<https://coastguardnews.com/coast-guard-cutter-alex-haley-returns-from-90-day-north-pacific-guard-patrol/2018/08/01/>>.

2019/2/22. “Putin says to continue paring eaeu with BRI,” *CNC*, <http://en.cncnews.cn/news/v_show/75353_Putin_says_to_continue_paring_eaeu_with_BRI.shtml>.

2019/5/20. “Research and development: China and Russia on the Arctic Silk Road,” *Asia News*, <<http://www.asianews.it/news-en/Research-and-development:-China-and-Russia-on-the-Arctic-Silk-Road-47054.html>>.

2019/6/5. “Trump says ‘climate change goes both ways,’” *BBC News*, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-48531019>>.

Allen, Thad W., Christine Todd Whitman, & Esther Brimmer, 2017/3. “Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America’s Fourth Coast,” *Independent Task Force Report*, No. 75, *Council on Foreign Relation*, <https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2017/02/TFR75_Arctic.pdf>.

The Arctic Council, 2017/5. *Fairbanks Declaration 2017*, *arctic-council*, <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4072-v5-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration-2017.pdf?sequence=9&isAllowed=y>.

Arctic Portal, 2019/12/25(Accessed). “Arctic Cooperation,” *Arctic Portal*, <<https://arcticportal.org/arctic-governance/arctic-cooperation>>.

Auerswald, David, 2019/5/24. “China’s Multifaceted Arctic Strategy,” *War on the Rocks*, <<https://warontherocks.com/2019/05/chinas-multi->

faceted-arctic-strategy/>.

Bird, Kenneth J. et al., 2008/7/23. “Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle,” *USGS*, <<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>>.

Blanchard, Ben, 2019/10/21. “U.S. not out to ‘decouple’ from China, defence official says in Beijing,” *Yahoo News*, <<https://news.yahoo.com/u-not-decouple-china-defence-111007668.html>>.

Borenstein, Seth , Nicholas Riccardi, & Hannah Fingerhut, 2019/9/12. “AP-NORC poll: 64% disapprove of Trump’s climate change views,” *AP*, <<https://apnews.com/urn:publicid:ap.org:82e8e6fd7b43436cbf5208ee1558d6b1>>.

Breuninger, Kevin, 2019/10/24. “US does not want to ‘decouple’ from China, Vice President Mike Pence says as trade talks intensify,” *CNBC*, <<https://www.cnbc.com/2019/10/24/us-does-not-want-to-decouple-from-china-vice-president-mike-pence-says.html>>.

Carter, John, 2019/1/14. “China investment in US slides to 7-year low in 2018 amid trade war,” *South China Morning Post*, <<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2181947/china-investment-us-slides-7-year-low-2018-amid-trade-war>>.

Ching, Nike, 2019/5/6. “US Wary of Chinese, Russian Military Presence in Arctic,” *VOA*, <<https://www.voanews.com/usa/us-wary-chinese-russian-military-presence-arctic>>.

Collins, Dave, 2019/5/23. “John Bolton: Coast Guard to Help Reassert US Leadership in Arctic,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/05/john-bolton-coast-guard-to-help-reassert-us-leadership-in-arctic/>>.

Collins, Jeffrey F., 2017/9. “The Arctic in an Age of Geopolitical Change: Assessment and Recommendations,” *Valdai Papers*, No. 7, *Valdai*

- Discussion Club*, <<http://valdaiclub.com/files/15544/>> .
- Conley, Heather A. et al., 2017/1. "U.S.- Sino Relations in the Arctic: A Roadmap for Future Cooperation," *Center for Strategic & International Studies*, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170127_Conley_USSinoRelationsArctic_Web.pdf?Ri2iQmeBhGEHKyPQg0SnyeA8U0a0xeDN> .
- Conley, Heather A. & Matthew Melino, 2019/5. "The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region," *Center for Strategic & International Studies*, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190503_U.S.%20Arctic.pdf> .
- Devyatkin, Pavel, 2018/2/20. "Russia's Arctic Strategy: Energy Extraction," *The Arctic Institute*, <<https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-strategy-energy-extraction-part-three/>> .
- Global Review, 2017/1/1. "The Arctic Governance, Extra-Regional Factors And China's Arctic Policy," *Shanghai Institutes for International Studies*, <<http://www.sis.org.cn/En/Research/1687>> .
- Graczyk, Piotr & Timo Koivurova, 2012/10. "A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance," *Polar Record*, pp. 1-12, *Researchgate*, <https://www.researchgate.net/publication/256483532_A_new_era_in_the_Arctic_Council's_external_relations_Broader_consequences_of_the_Nuuk_observer_rules_for_Arctic_governance> .
- Isachenkov, Vladimir & Irina Titovaf, 2019/4/10. "Putin outlines ambitious Arctic expansion program," *AP*, <<https://apnews.com/d0c2eb39a3b44b40ac8ddb1749ebe143>> .
- Kingsley, Sam & Pierre-Henry Deshayes, 2019/5/7. "US climate sceptics send shivers through Arctic cooperation," *Phys.Org*, <<https://phys.org/news/2019-05-climate-arctic-declaration.html>> .

- Li, Zhixin, 2018/12/7. "The Arctic sees escalating militarization," *China Military online*, <http://eng.chinamil.com.cn/view/2018-12/07/content_9372164.htm>.
- Martin, David, 2017/7/18. "Chinese warships en route to Baltic Sea," *DW*, <<https://www.dw.com/en/chinese-warships-en-route-to-baltic-sea/a-39735964>>.
- Nong, Hong, 2019/3/12. "Arctic ambitions of China, Russia – and now the US – need not spark a cold war," *ICAS*, <<https://chinaus-icas.org/materials/arctic-ambitions-of-china-russia-and-now-the-us-need-not-spark-a-cold-war/>>.
- Puckett, Lily, 2019/5/7. "US refuses to sign declaration protecting the Arctic because it references climate change," *Independent*, <<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-climate-change-arctic-trump-pompeo-declaration-sign-a8903706.html>>.
- Schreiber, Melody, 2019/5/31. "The US Navy's revived 2nd Fleet, with a focus on the North Atlantic and nearby Arctic, is now operational," *Arctic Today*, <<https://www.arctictoday.com/the-us-navys-revived-2nd-fleet-with-a-focus-on-the-north-atlantic-and-nearby-arctic-is-now-operational/>>.
- Świedziński, Albert, 2018/1/30. "COMMENTARY: The coming era of great power competition – the United States unveils its 2018 National Defense Strategy," *The Casimir Pulaski Foundation*, <<https://pulaski.pl/en/the-coming-era-of-great-power-competition-the-united-states-unveils-its-2018-national-defense-strategy-2/>>.
- U.S. Department of State, 2016/6/7. "U.S.-China Strategic & Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track," *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258146.htm>>.

Changes in the U.S. Arctic Strategy and Competition and Cooperation with China

Hang-tsung Yen

(Associate Professor,
Center for General Education, University of Kang Ning)

Abstract

The Arctic reveals some characteristics of classical geopolitics and the overall trend in critical geopolitics, which emphasizes international cooperation. However, after Donald Trump became the president of the United States, variables emerged in the Arctic, leading the United States toward the direction of classical geopolitics. The Trump administration's national security strategy has turned to great power competition and emphasized the principle of "America First." Therefore, the U.S. Arctic strategy has shifted from international cooperation to great power competition. Since the United States regards China as its biggest strategic competitor and security challenger in the future, the two countries may engage in competition and conflict in the Arctic. Yet this does not hinder cooperation between the two countries in the Arctic. In addition to the existing cooperation between the two countries, there is room for cooperation in many fields.

Keywords: The Arctic, Geopolitics, Great Power Competition, One Belt One Road, Near Arctic State