

全球视野下北极地缘政治态势再透视*

赵宁宁 欧开飞

内容提要:乌克兰危机引发了国际社会关于北极地缘政治走向的广泛讨论。作为乌克兰危机三大博弈主体的俄罗斯、美国、欧洲,既是全球性的地缘政治行为体,也是影响甚至决定北极地缘政治走向的三大力量。鉴于此,本文通过分析俄美欧三方在北极事务上的主要利益关切以及所采取的政策手段,来探寻影响北极地缘政治走向的关键因素。整体来看,俄美欧三方都有保持北极区域和平与稳定的利益诉求,也都有意切割区域政治与域外政治事件的联系,这在很大程度上阻隔了激烈的地缘政治竞争在北极区域重演。

关键词: 北极例外主义 地缘政治 俄罗斯 美国

冷战结束后,北极事务国际合作取得了长足进展,北极治理的制度建构也取得明显成效。在这种背景下,以“对话之地”和“合作之地”为核心思想的“北极例外主义论”(Arctic Exceptionalism)开始流传于国际社会当中。^①但始于2013年10月的乌克兰危机对国际社会颇为盛行的北极“例外主义”的乐观论调形成了有力冲击。乌克兰危机是否会成为北极地缘政治变迁史上的一个关键节点?激烈的北极地缘政治竞争

* 本文是教育部2014年哲学社会科学重大攻关项目“中国参与极地治理战略研究”(14JZD032)、中国博士后科学基金2016年特别资助项目“我国在北极治理中的国际话语权提升研究”(2016T90712)、武汉大学2016年自主科研项目“制度供给视角下的北极航运治理研究”(633-413000001)的阶段性研究成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵修改建议,文责自负。

^① “北极例外主义论”强调冷战结束后,北极地区作为北极国家间的“对话之地”和“合作之地”,已经远离域外地缘政治事件的影响,成为以区域治理、和平共存为主要特征的一块“特殊区域”(distinctive region)。关于“北极例外主义论”的详细阐述可参见:Juha Kaayla and Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism”, *FIIA (Finnish Institute of International Affairs) Working Paper*, No.85, 2015, pp.6-7。

是否会卷土重来?巧合的是,作为乌克兰危机三大博弈主体的俄罗斯、美国、欧洲,既是全球性的地缘政治行为体,也是当前影响甚至主导北极地缘政治走向的三大力量。因而,本文认为回答这些问题,需要把北极地缘政治博弈置于全球视野下,需要对俄美欧三方在北极事务上的核心利益诉求和政策工具的选择进行对比分析,进而评估北极地缘政治的发展态势。

一 俄、美、欧在北极的利益关切

气候变化引起的北极冰融,使得北极这片曾经仅限于科学研究的“冰冻沙漠”转变成为各国间商业、政治、安全利益相互竞争的地缘战略要地。^① 2007年俄罗斯北冰洋底插旗事件,推动俄、美、欧等重新评估自身在北极地区的利益诉求,进而带动国际社会进入“重新发现北极”的时代。

自1932年前苏联政府成立北方海航道管理局始,北极地区就与前苏联/俄罗斯经济和军事实力的发展紧密联系在一起,成为支持前苏联/俄罗斯发挥全球影响力的关键区域。但前苏联解体后的一段时期内,俄罗斯北极政策展现出的是“草率和混乱”,更多集中在处理北极行政区域内发生的经济和社会危机。^② 普京就任总统后,国际原油价格暴涨,俄罗斯对北极地区的战略价值有了深入的认知。2009年俄罗斯联邦安全委员会正式公布俄罗斯历史上首份全面系统的北极战略文件《2020年前俄罗斯联邦在北极地区的国家政策原则及远景规划》。^③ 在该战略文件的指导下,俄罗斯联邦政府先后于2010年颁布《2011-2020年俄罗斯联邦北极地区经济和社会发展国家纲要》,2013年颁布《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》等一系列政策文件,推动俄罗斯北极战略的执行。细察这些战略性政策文件,可以发现俄罗斯在北极地区的主要利益诉求是实现经济发展利益和传统安全利益的协同发展,保障俄罗斯“强国富民”战略的推进。其中,在经济发展利益方面,目前俄罗斯西伯利亚中部和南部地区油气田的剩余开采量已经接近晚期,将油气生产基地向北极进行战略性转移是保障俄罗斯经济安全的必然选择。为此,俄罗斯的北极战略文件清晰地把北极地区界定为“战略资源基地”;在传统安全利益方面,俄罗斯期望通过充分的统筹规

^① Charles K.Ebinger and Evie Zambetakis, “The Geopolitics of Arctic Melt”, *International Affairs*, Vol.85, No.6, 2009, p.1215.

^② Elana Wilson Rowe, *Russian and the North*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2009, pp.2-5.

^③ “Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу”, <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>, дата обращения: 12 января 2016.

划,全面利用北极区域出现的地缘政治新空间,缓解美欧在其南部和西部边界带来的地缘政治压力。

美国对北极问题的关注由来已久。冷战期间,美国前总统尼克松和里根分别在1971年和1981年颁布了美国北极政策文件《第144号国家安全决策备忘录》(NSDM-144)和《第90号国家安全决策指令》(NSDD-90),突出强调美国在北极地区的国家安全利益。冷战结束后,虽然1994年克林顿政府颁布全新的北极政策文件《第26号总统决策指令》(PDD-26),但实际上,美国降低了对北极事务的关注,“美国的北极事务似乎变成了阿拉斯加州的事务”。^①在20世纪90年代北极区域合作刚刚起步之际,美国并未成为北极合作的主要推动方,相反在某些议题领域还是“阻力来源方”,被视为“不情愿的北极大国”(the reluctant Arctic power)。^②在北极议题日趋全球化的大背景下,美国维护自身北极战略利益的紧迫性日益增加。^③2009年1月,布什总统离任前夕,颁布北极政策文件《第66号国家安全总统指令》(NSPD-66)。此后,在国内诸多智库的强烈呼吁下,2013年5月,奥巴马政府正式把美国北极政策提升到国家战略层面,颁布《北极地区国家战略》,系统阐述了美国北极政策实践的三大目标“维护美国在北极地区的安全利益、做负责任的北极守护者、提升北极事务的国际合作水平”。^④作为全球大国,美国往往将北极问题置于全球视野下,或者更确切地说,美国的北极政策要服务于维护国家安全和维持全球霸主地位的总体战略目标。细观美国2009年和2013年北极政策文件,其所阐述的核心关切和透露的政策导向,都与美国全球霸主地位的维持紧密相连。因而,在实践中“北极地区更像是一个工具区域,它对于美国的价值不在于其本身,而在于该地区能为美国全球战略目标的实现带来什么利益”。^⑤

欧洲与北极有悠久的历史渊源。早在北极探险时期,英国、德国和波兰等国的探险家基于科学认知、航路开辟、国家荣誉甚至商业盈利等目标,先后奔赴北极。^⑥在1996年北极理事会刚刚成立之际,北极国家就赋予英国、德国等国家正式观察员的身

① 孙凯、潘敏:“美国政府的北极观与北极事务决策体制研究”,《美国研究》2015年第5期,第10页。

② Whitney Lackenbauer and Rob Huebert, “Premier Partners: Canada, the United States and Arctic Security”, *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol.20, 2014, p.327.

③ 程保志:“北极治理与欧美政策实践的新发展”,《欧洲研究》2013年第6期,第50页。

④ The White House, “National Strategy for the Arctic Region”, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, last accessed on 28 December 2015.

⑤ Richard C. Powell and Klaus Dodds, *Polar Geopolitics? Science, Resources and Legal Regimes*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014, p.122.

⑥ Carina Kesitalo, *Negotiating the Arctic: The Construction of an International Region*, New York and London: Routledge, 2004, p.26.

份,使得这些欧洲国家有别于亚洲的中、日、韩等国,成为北极事务的较早参与者。在目前的北极地缘政治博弈中,由于涉及欧洲国家错综复杂的身份属性,很难用“欧洲”这个单一概念进行本文的分析。为此,本文结合欧洲国家参与北极事务的实际情况,把作为北极国家的北欧五国和欧盟在北极地缘政治博弈的角色分开论述。北欧国家在北极“建章立制”过程中发挥着重要作用,是北极国际合作的倡导者、参与者和推动者。虽然由于地理位置、国家身份的差异及经济利益的竞争性,北欧国家的北极利益诉求和政策工具的选择存在较大的差别。^①但整体来看,北欧国家都尤为注重在挖掘冰川融化所带来的经济机遇的同时承担北极环境保护的责任,较为关注和维护北极原住民的利益诉求,极力推动北极事务的多边国际合作,期望借助北极理事会、巴伦支欧洲-北极理事会等国际机制增强北极国家间的信任、营造北极合作与稳定的政治气氛。欧盟近年来逐渐强化政策谋划,提升在北极事务中的参与度和话语权,已然成为“具有合法参与权的、负责任的和有影响力的北极事务攸关方”。^②欧盟分别在2008年发布首份北极政策文件《欧盟与北极地区》和2012年发布第二份北极政策文件《发展中的欧盟北极政策:2008年以来的成就和未来的行动计划》,其核心目标都集中在北极生态环境的保护、应对气候变化、北极航道的商业利用、北极资源的可持续开发以及北极事务的国际合作。但在政策工具的选择上,首份北极政策文件强调“北极地区的非主权化”、“北极治理多边化”和“北极规范专门化”。^③这与北极国家企图主导北极事务、限制甚至排斥域外国家参与的意图明显相悖,因而并未对欧盟参与北极事务带来任何积极的效用。《发展中的欧盟北极政策》则采取较为务实的态度和立场,从“知识、责任、参与”三个视角,把自身塑造成北极国际公共产品的提供者,凸显欧盟具有参与北极事务的意愿和能力。2016年4月27日,欧盟委员会在发布的最新北极政策文件中提出欧盟北极政策将进一步集中在以下三个关键领域:支持科学研究以应对北极气候变化问题;确保北极资源的可持续利用;增进与北极国家、原住民及其他合作伙伴的建设性接触与对话。^④

^① Daniel S. Hamilton and Andras Simonyi, *Advancing U.S. - Nordic - Baltic Security Cooperation*, Washington: Center for Transatlantic Relations, 2014, pp.192-193.

^② Kristine Offerdal, “The EU in the Arctic: In Pursuit of Legitimacy and Influence”, *International Journal*, Vol. 66, No.4, 2011, pp.861-877.

^③ 刘衡:“介入域外海洋事务:欧盟海洋战略转型”,《世界经济与政治》2015年第10期,第70-71页。

^④ European Union, “EU Arctic Policy”, http://eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm, last accessed on 9 May 2016.

二 俄、美、欧三方北极利益关切的汇合点

基于俄罗斯、美国、欧洲在北极地区的利益关切和政策实践,寻求俄、美、欧三方的利益汇合点与分歧点,进而摸清北极地缘政治态势的发展方向,是本文的基本逻辑。整体而言,三方在北极地区的利益汇合点体现在以下几个方面:

(一) 保持北极区域的和平与稳定是三方的共同政策目标

俄、美、欧三方北极利益诉求和北极政策目标的界定都与其全球战略布局或整体发展规划紧密相连,且展现出一定的从属性。对于俄罗斯而言,北极是其实现强国富民战略的核心区域,也是其突破美欧地缘政治围堵的关键方向。但现阶段,俄罗斯北极利益诉求的实现有着很大的脆弱性,那就是对北极油气资源开发的严重依赖,以及由此而带来的对美欧资本、技术和市场的高度依赖,而这都需要俄罗斯确保北极成为和平与对话之地。^① 这一点将“抑制俄罗斯的北极野心,使其被迫扮演好人”。^② 为此,近年来俄罗斯在北极事务中展现了更多的合作态度。克里姆林宫的当政者避免了语言对抗,着重将俄罗斯塑造为一个负责任的、能够与之进行合作的利益攸关者,并认为西方国家是其北极事务的主要合作伙伴而非敌人。^③ 俄罗斯驻北极理事会总负责人弗拉基米尔·巴尔宾(Vladimir Barlin)在2015年10月第三届北极圈国际论坛上强调“合作是俄罗斯北极政策的出发点。北极合作应该一如既往地持续下去,不应受域外国际问题的影响”。^④ 2015年12月31日,普京总统签署的新版《2020年前俄罗斯国家安全战略》更是明确指出:“在北极地区开展平等互利的国际合作对俄罗斯具有特殊意义”。^⑤

对于美国而言,北极只是其全球战略中的一个枢纽,而非重心之地。保障北极较为稳定的地缘政治态势将有助于美国在亚太和中东等地的战略部署。在当前以重返亚太为重心的全球战略部署下,美国在北极地区没有选择加强军备建设等方式来直接

^① Shebonti Ray Dadwal, “Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics”, *Strategic Analysis*, Vol.28, 2014, pp.814-815.

^② Elizabeth Buchanan, “Arctic Cooperation and Russian Rapprochement”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2016-01-21/arctic-thaw>, last accessed on 29 January 2016.

^③ James Kraska, *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 91.

^④ Barents Observer, “Our Arctic Policy Is Transparent”, <http://barentsobserver.com/en/arctic/2015/10/our-arctic-policy-transparent-18-10>, last accessed on 26 January 2016.

^⑤ “Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683”, <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>, дата обращения: 14 января 2016.

抗衡俄罗斯的“优势存在”,而是主张通过北极多边国际合作把俄罗斯纳入到多边机制的约束之下。虽然乌克兰危机发生后美欧所采取的系列制裁措施部分波及北极合作项目,但美国并未在北极区域与俄罗斯展开战略性竞争,而是力争把乌克兰危机对北极合作的消极影响最小化。这种行为“并不符合传统意义上美国的战略思维,说明北极问题并未处于美国整体战略中的核心环节,其定位与表现方式也因此趋于缓和”。^①

对于既在能源、贸易、金融等领域与俄罗斯存在千丝万缕的联系,又在传统安全上严重依赖美国和北约的欧洲而言,保持北极区域的和平与稳定是实现自身北极政策诉求的重要保障,也是避免陷入“选边站队”困境的唯一出路。尤其是对于北欧国家来说,虽然乌克兰危机严重影响了它们对周边安全环境的评估,但具体到北极事务上,北欧国家却谨慎地使用具有“对抗性”和“挑衅性”的政策话语,担心会从根本上改变北极合作的发展方向,采取了较为务实的政策立场,“在确保北极成为俄罗斯和北欧国家之间合作的场所之际,也在国内采取现实主义的政策(譬如加强与北约的联系)避免遭受乌克兰危机之类的噩梦”。^②如同挪威外交大臣博尔格·布伦德(Børge Brende)所称:“尽管挪威对俄罗斯的欧洲政策持有异议,但双方一直在北极问题上保持着建设性对话,也将会继续保持北极理事会框架下的合作”。^③

(二) 推动北极环境保护的国际合作是三方的共同追求

北极生态环境保护具有“公共物品”的属性。冷战末期,正是基于对北极生态环境恶化的担忧,戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克发表演讲,提出北极合作六项计划,包括北极生态环境保护、建立欧洲北部无核区、限制海军在北极地区的活动、和平开发北极资源和北极科学研究等。北极国家在戈尔巴乔夫“摩尔曼斯克讲话”的号召下,逐渐放弃政治上的僵硬立场,率先在北极环境保护领域迈出了合作的步伐,于1991年6月签署《北极环境保护战略》(Arctic Environmental Protection Strategy),为“北极理事会体系”(Arctic Council System)的形成和发展奠定了基础。^④目前全球气候变化给北极带来的巨大影响远远高于地球的其他部分,并打开了人类开发北极能源和航运的机会之窗,使得北极出现生态环境恶化和经济开发机会反向上升的现象。气候变化和北极地

① 赵隆:《北极治理范式研究》,北京:时事出版社2014年版,第78页。

② Daniel S. Hamilton and Andras Szmonyl, *Advancing U.S. - Nordic - Baltic Security Cooperation*, Washington: Center for Transatlantic Relations, 2014, p.198.

③ “Норвегия намерена продолжать конструктивный диалог с Россией”, <http://www.arctic-info.ru/news/31-12-2015/norvegia-namerena-prodoljat-konstruktivny-dialog-s-rossiei>, дата обращения: 23 января 2016.

④ Erik J. Molenaar, “Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.27, 2012, pp.553-595.

区日益增加的人类活动带来的环境风险,都是对北极生态环境的巨大挑战。北极臭氧层损耗、北极冰川融化等生态问题关系着世界各国的切身利益。^①单凭北极国家之力,是难以解决这些生态环境问题和风险的,这恰恰需要北极国家和国际社会其他成员的协同努力,就北极这个“公共物品”加强合作。^②

美、俄、欧三方在其北极政策文件中都着重强调推动以保护和改善北极地区脆弱生态环境为目标的国际合作。普京总统多次强调“作为北极最大国家的俄罗斯将在北极理事会、世界自然基金会和联合国环境署框架内与北极国家紧密合作,共同研究,制定统一的北极生态标准”。^③美国更是在《北极地区的国家战略》中提出要做北极的“负责任管理者”(Responsible Stewardship),强调“北极地区发生的事情将会对作为一个整体的国际社会产生深远的影响。北极地区复杂的自然条件,对于那些强调生态意识的国家来说,是一个进行集体协作和努力的场所。为此,美国将致力于在现有的制度框架内或者发展新的协议安排,推动相关各方的合作”。^④欧盟更是在2015年提出构建“环境友好型北极”(Environmental Friendly Arctic)的战略目标,谋求北极资源开发与环境保护的和谐共生。^⑤因此,具有“一荣皆荣、一损皆损”性质的北极事务在某种程度上也阻隔了激烈的地缘政治竞争在北极地区重新上演。

(三) 提升北极国际合作的制度化水平是三方的政策共识

俄、美、欧三方在推动北极国际合作的制度化和规则化方面存在一定程度的共识。制度和规则是确保北极国际合作顺利进展的重要载体,也是三方在北极事务中施展本国影响力的重要手段,正如美国加州大学圣克鲁兹分校政治学教授罗尼·利普舒茨(Ronnie D.Lipschutz)所言:“国际制度可以促进国家间的集体行动,而又不必放弃合理的利己主义”。^⑥在俄、美、欧三方的支持或推动下,北极理事会的组织机构和功能定位发生重大转变,提升了北极理事会在北极事务中的影响力,强化了其在北极治理中的核心角色,被一些学者视为“北极区域制度的一次重生”。^⑦在具体的北极议题领域,北极国际合作的制度化和规则化也取得很大进展。在北极航运治理领域,在三方

① 于宏源:“气候变化与北极地区地缘政治经济变迁”,《国际政治研究》2015年第4期,第85页。

② Ian G.Brosnan, Thomas M.Leschine and Edward L.Miles, “Cooperation or Conflict in a Changing Arctic?”, *Ocean Development and International Law*, Vol.42, 2011, pp.199-200.

③ 杨剑:《北极治理新论》,北京:时事出版社2014年版,第185页。

④ The White House, “National Strategy for the Arctic Region”, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, last accessed on 28 December 2015.

⑤ 柳思思:“欧盟‘环境友好型’北极战略的解读”,《国际论坛》2016年第3期,第13页。

⑥ [美]罗尼·利普舒茨:《全球环境政治:权力、观点与实践》,郭志俊译,济南:山东大学出版社2012年版,第193页。

⑦ Valur Ingimundarson, “Managing a Contested Region: The Arctic Council and the Politics of Arctic Governance”, *The Polar Journal*, Vol.4, No.1, 2014, p.185.

的支持与妥协下,国际海事组织于2014年11月通过了具有法律约束力的《极地水域船舶航行国际规则》,重点关注极地水域的船舶航行安全及生态环境保护,对在极地水域航行的船只设计、污染物排放、安全标准以及具体的航行操作细则等问题给予了详细规定;在北冰洋中心公海渔业治理方面,在美国的引导下,美、俄等国于2015年7月发表《防止北冰洋中心海域不规范公海捕鱼的联合声明》,提出一系列措施管制该海域的商业捕捞行为,标志着北冰洋公海渔业治理进入了“建章立制”的新阶段,被誉为“不同凡响的外交突破”。^①

总体而言,北极地区已经形成了一组治理“复合机制”(regime complex),其中不同的领域存在不同的机构,分别对北极事务的不同议题进行规制。^② 北极事务“复合机制”的建立,“相当于在北极与其外部地区之间筑起一道防火墙,使得域外事件对北极地区产生的溢出效应或影响局限于低政治层次”,缓解域外事件对北极事务的消极影响,并有助于“形成相应的北极安全话语体系和合作性共识,即北极和平与稳定将会给北极国家带来更多回报”。^③

(四) 对待域外国家参与北极事务的态度趋向一致

近年来,中国、日本等域外国家基于在气候变化、海洋法权利等方面参与北极事务的合法合理依据,大多通过颁布正式的北极政策文件、加强北极科研力度等方式向北极国家宣示自身拥有参与北极事务的意愿和能力,并乐意承担相关的义务和责任。^④ 但在过去一段时期,俄罗斯针对域外国家参与北极事务的态度较为保守,对北极国际合作的立场更倾向于狭义的区域合作。俄罗斯外交部北极事务特命全权大使安东·瓦西里耶夫曾表示:“北极问题只需要在北极国家内部解决,特别是北极五国框架内讨论。俄罗斯不接受北极治理的概念”。^⑤ 美国和欧洲国家则在该问题上保持较为开放的态度,美国在2013年5月的北极理事会部长级会议上,说服俄罗斯,成功接纳中国、印度、新加坡、意大利等六个域外国家为正式观察员国。^⑥ 2015年4月,美国担任北极理事会轮值国主席后,把“应对气候变化及其带来的影响”设定为北极理事会最

^① The Globe and Mail, “Why the World Is Saying No to Fishing at the North Pole”, <http://www.theglobeandmail.com/opinion/editorials/why-the-world-is-saying-no-to-fishing-at-the-north-pole/article25563817/>, last accessed on 23 December 2015.

^② 孙凯、武珺欢:“北极治理新态势与中国的深度参与战略”,《国际展望》2015年第6期,第70页。

^③ 邓贝西、张侠:“俄美北极关系视角下的北极地缘政治发展分析”,《太平洋学报》2015年第11期,第42页。

^④ 赵宁宁、欧开飞:“冰岛与北极治理:战略考量及政策实践”,《欧洲研究》2015年第4期,第122页。

^⑤ 赵隆:《北极治理范式研究》,第100页。

^⑥ 周勇进:“北极没有免费午餐”,<http://www.nandu.com/nis/201305/19/53458.html>, 2016年3月20日访问。

为优先的工作日程,并强调“保护北极地区不仅仅是北极国家的责任,更是世界各国的责任”,着重突出“全球北极”(Global Arctic)的政策理念。^①

目前,俄罗斯虽然拒绝“全球北极”的概念,但北极地缘政治版图扩大是不能否定的事实。^②尤其是美欧在乌克兰危机后对俄罗斯的经济制裁,促使俄罗斯将北极经济开发的合作转向中国等亚洲国家,并逐渐改变对域外国家参与北极事务的态度。2015年8月,俄罗斯外交部长拉夫罗夫在2015年全俄青年教育论坛上表示:“中国是俄罗斯在北极地区最重要的合作伙伴。中国具有相应的资源、科学和技术潜力,双方在北极事务上的合作不应当只局限在北极理事会的框架内”。^③2015年12月,中俄总理第二十次定期会晤公报明确提出“加强北方海航道的开发利用合作,开展北极航运研究”,^④标志着双方正式把北极合作纳入中俄全面战略协作伙伴关系中。可以说,乌克兰危机在某种程度上“迫使”俄罗斯改变了对域外国家参与北极事务的保守立场,为中国等域外国家深度参与北极事务提供了契机,使得北极地缘经济与地缘政治相互交织,进一步加深北极与世界其他地区之间的联系,北极地缘政治版图的全球化趋势更为明显。

需要特别指出的是,俄、美、欧三方对域外国家参与北极事务的“开放性”更多局限在应对气候变化、航运治理、资源开发、环境保护等“低政治”领域层面,更多地期望通过对域外国家的“开放”来获取资金、技术等方面的支持和贡献,更多地希望域外国家承担起北极治理的国际责任。三方这种“有限制的开放性”体现在北极理事会对成员国和观察员国权利和责任的界定上。根据北极理事会2011年确定的接纳正式观察员的“努克标准”,北极理事会所有层面的决定权是北极国家的专属权利,而观察员的主要作用是对理事会下设小组的工作项目给予支持和协助,且在相关项目的资金支持不得超过北极国家的额度,同时规定每四年将对观察员的贡献度评估一次,若被认定贡献不足,将会被取消正式观察员身份。^⑤

^① Mia Bennett, “As U.S. Assumes Chairmanship, What’s Next for Arctic Council”, <http://cryopolitics.com/2015/05/04/as-u-s-assumes-chairmanship-what-next-for-arctic-council/>, last accessed on 26 December 2015.

^② Leif Christian Jensen and Geir Honneland, *Handbook of the Politics of the Arctic*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, p.385.

^③ “Лавров: Китай – приоритетный партнер РФ в Арктике”, <http://www.arctic-info.ru/news/25-08-2015/lavrov--kitai---prioritetni-partner-rf-v-arktike>, дата обращения: 23 января 2016.

^④ “中俄总理第二十次定期会晤联合公报”, 中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1325537.shtml>, 2016年3月20日访问。

^⑤ 丁煌:《极地国家政策研究报告(2012-2013)》,北京:科学出版社2013年版,第379-381页。

三 俄、美、欧三方北极利益关切的分歧点

由于北极事务在俄美欧三方内部政策议程中所处的地位不同,俄美欧三方北极利益诉求的侧重点和政策工具的选择存在差异,具体体现在以下三个层面。

(一) 北极主权及管辖权“扩张”方面的分歧

俄、美、欧三方在北极主权及管辖权“扩张”方面的分歧主要体现在北冰洋 200 海里外大陆架外部界限确定和北极航道的国际法地位两个方面。

早在 2001 年 12 月,俄罗斯就向联合国大陆架界限委员会提交了一份综合性的外大陆架划界案。在中心北冰洋海域,俄罗斯提出罗蒙诺索夫海岭是从俄罗斯延伸出去的海底高地,并将该海区的外大陆架向北延伸到北极点。俄罗斯的主张遭到美国、丹麦等国的反对。美国认为罗蒙诺索夫海岭是北冰洋盆地的独立地貌,并非俄罗斯或者其他任何国家大陆架的构成部分。丹麦则提出与俄罗斯正好相反的外大陆架延伸方案,认为罗蒙诺索夫海岭是格陵兰岛的水下延伸部分。2002 年 3 月,联合国大陆架界限委员会以科学证据资料不足为由,建议俄罗斯修改其对中心北冰洋的外大陆架主张。此后,俄、美、丹等国家为向联合国大陆架界限委员会提供充足、科学的证据材料,纷纷加强对北冰洋洋底的地质调查。2014 年 12 月和 2015 年 8 月,丹麦和俄罗斯分别依据科学勘探所获得的“充分数据”,向联合国大陆架界限委员会提交正式文件,要求拓展各自在北极的主权管辖权边界。

在北极航道的国际法地位上,美国在该问题上的立场自冷战期间就始终坚持不变,即北极航道是国际航道,确保海洋航行自由是其北极政策的重要支柱之一。美国政府认为,其对北极航道所采取的政策立场,不仅涉及北极航道的国际法地位,还会对世界其他重要航道沿岸国家的态度产生影响。^① 以北欧国家和欧盟为代表的欧洲在该问题上与美国保持较为协调的立场。丹麦、挪威、欧盟的北极政策文件都认为北极航道应该适用《联合国海洋法公约》所规定的航行自由制度,沿海国家在顾及海洋航行自由的情况下,可以根据公约的有关条款制定有关海洋环境保护的法律和行政法规。俄罗斯作为北方海航道的实际管控方,则与作为西北航道实际管控方的加拿大保持了政策协调。双方都坚持北极航道是其国内交通运输线,外国船舶需要经过其批准才能在北极航道航行。

^① Robert W. Murray and Anita Dey Nuttall, *International Relations and the Arctic: Understanding Policy and Governance*, New York: Cambria Press, 2014, pp.166-170.

需要指出的是,虽然三方在这两个问题上存在分歧,但它们都承认和尊重1982年《联合国海洋法公约》及其附属机构在这两大问题解决进程中的权威地位,进而把涉及主权利益的棘手争议限制在可控的程度。俄罗斯杜马更是在2012年7月3日通过了《俄罗斯联邦关于北方海航道水域商业航运的特别修正案》,增加了“北方海航道水域”这个概念。该水域与俄罗斯北冰洋专属经济区的外部界限相一致,消除了北方海航道可能延伸到公海的长期争议,从某种程度上降低了与美欧双方在北极航道问题上的分歧。

(二) 北极治理优先领域的界定存在分歧

俄美欧三方在北极治理优先领域的认知和界定方面存在较大分歧。2015年4月,美国担任北极理事会轮值主席国之后,把应对全球气候变化、北冰洋的安全与管理、北极人民的福祉提升设定为北极治理的优先领域,而对北极地区的经济开发表现得“心不在焉”。^①这与俄欧对北极经济开发的态度形成鲜明对比。俄罗斯经济发展对油气出口有较重的依赖性,“石油美元”被视为俄罗斯经济发展的关键燃料,为此俄罗斯把北极油气资源开发列为其北极政策的优先考虑事项,而北欧国家和欧盟也都期望“挖掘”北极经济发展的机遇,尤其是希望从北极资源开发、航道利用等领域获取可观的利益。

美国在北极治理优先领域上的立场可以从以下两方面进行解释。一方面,虽然《北极地区的国家战略》对“通过开发北极地区丰富的油气资源来保障美国能源安全”给予了积极肯定,但过去几年美国页岩气革命使得美国能源自给率有很大提高。能源自给率的提高直接抑制了美国北极地区的能源开发意向,促使美国政府更为关注北极地区的生态环境维护等。另一方面,奥巴马总统就职以来,一直把应对全球气候变化置于其外交政策的核心地位。在2010年《美国国家安全战略》和2015年修订版的《美国国家安全战略》中,奥巴马政府都着重强调全球气候变化是美国国家安全的现实威胁。奥巴马政府更是在2013年和2014年相继发布《奥巴马总统的气候行动方案》,系统梳理和阐述了美国应对气候变化的政策演变和未来的行动方向等。北极地区是受到全球气候变化影响最为显著的地区。美国把应对气候变化列为北极治理的优先事项,既可以缓和国内外环保组织对其北极政策的批评,又可以依靠国内清洁能源自给率的提高和国际减排谈判中的强大话语权,塑造北极治理中的领导者地位。

(三) 在北极地区军备建设方面的分歧

北极海冰消融既给俄罗斯带来了新的地缘战略空间,又把自己暴露在北约的战车

^① 郭培清、董利民:“美国的北极战略”,《美国研究》2015年第6期,第49页。

和海疆防务危机之下。目前,俄罗斯北冰洋沿岸在西部科拉半岛有军事存在,而从科拉半岛一直往东到楚科奇半岛的防卫都是空虚的。^①与20世纪90年代北极军备建设的停滞和衰退相比,近年来,俄罗斯设立北极战略司令部,启动北极地区军用码头和机场设施的修复项目,强化俄罗斯海军舰艇在北极高纬度冰封区域全天候的活动能力,逐渐提升了对北极地区的战略控制能力。

在乌克兰危机之前,美欧双方对俄罗斯的北极军备建设保持一种较为冷静和客观的认知,认为这是“俄罗斯应对北部海疆防务空虚的合理国家行为”,但在乌克兰危机之后,美欧对俄罗斯的北方活动的认识明显增加了猜疑色彩。俄罗斯的北方军备建设行为被视为“具有威胁性的、进攻性的国家行为”。^②欧洲国家尤其是北欧国家存在较强的忧虑,它们一方面强化本国军备建设,另一方面则力主北约介入北极事务。而美国国防部早在2013年11月就颁布了《国防部北极战略》,美国海军部在2014年2月发布《美国海军北极路线图:2014-2030》,号称将强化美国在北极地区的军事存在和能力建设。但在实践中,美国对待北极军备建设的计划较为谨慎,正如美国国防部北极战略所言:“如果美国为应对未来安全挑战所采取的措施过于咄咄逼人,这有可能引发不信任和错觉,从而导致军备竞赛,并打破已有的、应对共同挑战的合作框架”。^③因而,在实践中,美国对待北极军事建设的提议较为冷静,主要依靠北约在北极地区的“事实存在”,维护自身的战略安全利益。^④

客观而言,尽管乌克兰危机在某种程度上改变了美欧对俄罗斯北极军备建设活动的认知,但这在实践中并未引起北极地缘安全环境的恶化,三方也未陷入彼此恐惧的“囚徒困境”当中。这一方面归因于俄罗斯并不具有推进北极军备建设的经济实力。正如布鲁金斯学会高级研究员帕维尔·巴夫(Pavel K.Baev)所言:“俄罗斯严重的经济衰退使其推进北极地区军事化进程的努力不可持续。俄罗斯通过北极再次强大的愿想短期内将不可能实现”。^⑤另一方面,虽然北约迄今为止没有发布过一份正式的北极政策文件,但得益于大部分北极国家都是北约成员国,北约在北极形成了“事实存在”。因而,依靠北约在北极地区的前沿部署,美欧可以用较少成本达到战略制衡俄罗斯的目标。

① 万楚蛟:“北极冰盖融化对俄罗斯的战略影响”,《国际观察》2012年第1期,第66页。

② Juha Kaayla and Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism”, *FIIA (Finnish Institute of International Affairs) Working Paper*, No.85, 2015, p.12.

③ 李益波:“美国北极政策的新动向及其国际影响”,《南京政治学院学报》2014年第3期,第91页。

④ Valery Konyshchev and Aleksandr Sergunin, “The Arctic at the Crossroads of Geopolitical Interests”, *Russian Politics and Law*, Vol.50, No.2, 2012, pp.40-43.

⑤ Pavel K.Baev, “Russia’s Arctic Illusions”, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/08/27-russia-arctic-geopolitics-baev>, last accessed on 26 January 2016.

四 北极地缘政治态势走向

2007年俄罗斯北冰洋底插旗事件,对于很多正在“争夺”北极的国家来说是一个象征性起点,它引发了冷战结束之后国际社会关于北极地缘政治走向的第一次辩论。^①美国外交关系委员会研究员斯科特·柏格森(Scott G. Borgerson)2008年在《外交》杂志撰文指出:“北极地区不存在全面的政治和法律框架规制地区的有序发展和减少对于资源及航道争夺的政治争议,致使北极地区的国际政治形势十分危险,北极国家可能面临外交僵局,最终采取军事边缘政策”。^②但在现实中,北极地区至今尚未出现柏格森所言的外交僵局甚至军事边缘行为,而是朝着和平与合作的方向发展。2014-2015年间,乌克兰危机“激起”了冷战后国际社会关于北极地缘政治态势走向的第二次辩论。2016年6月,挪威诺德大学北极研究中心(High North Center at the Nord University)更是以“北极会走向新一轮冷战吗”为主题策划了有史以来的最大新闻报道项目,征求高质量的政治分析,评估北极地缘政治形势对北极合作的影响。^③持“北极例外主义”的学者认为北极地区将延续冷战后和平、稳定与合作的政治气氛,坚信多领域、多层次的北极制度框架会有效“规制”北极国家的北极行动,而持“北极新冷战”论的学者认为,乌克兰危机的负面影响已经“外溢”到北极地区,并将会逐步阻滞北极合作进程。但在现实中,“俄罗斯与美欧国家之间的合作依然在推进,之前订立的法律制度框架仍然存在,并维持了北极国家间的合作关系”。^④这从根本上可以归因于乌克兰危机并没有改变北极事务三大主体的利益诉求和政策目标。北极事务在俄、美、欧三方全球战略布局和整体发展规划中的从属性、北极生态环境保护的“公共物品”属性以及北极治理“复合机制”的独立性,使得俄、美、欧三方在北极事务上依然展现了充足的合作意愿,也使得三方在北极事务上的分歧被“框定”在可控的程度,并最终确保北极地缘政治态势呈现“高纬度、低冲突”的特点。正如美国北极事务特别代表罗伯特·帕普在接受媒体采访时所言:“尽管美国和俄罗斯的双边关系有些紧

^① Elizabeth Buchanan, “Will Ukraine Scupper Russia’s Arctic Plans”, <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/will-ukraine-scupper-russia-s-arctic-plans/523583.html>, last accessed on 26 January 2016.

^② Scott G. Borgerson, “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming”, *Foreign Affairs*, Vol.87, 2008, pp.63-77.

^③ Arne O. Holm, “The New North—a Series in High North News: Can We Still Cooperate in the Arctic”, <http://www.highnorthnews.com/the-new-north-a-series-in-high-north-news-towards-a-new-cold-war-in-the-arctic/>, last accessed on 20 June 2016.

^④ Elizabeth Buchanan, “Arctic Cooperation and Russian Rapprochement”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2016-01-21/arctic-thaw>, last accessed on 29 January 2016.

张,但双方在北极理事会的合作仍然牢固可靠”。^①

同时,北极经济开发的“市场特性”和北极生态环境的“非市场特性”又促使北极日益融入到全球化进程当中。北极的经济开发会形成一个全球化的产业链和利益链,而北极环保也会构成一个超越北极地区的责任链和贡献链。^②在这种复杂背景下,域外国家深度参与北极事务成为北极地缘政治发展的新常态,从而使得域外国家对北极地缘政治态势发展的影响力逐渐提升。但如前所言,俄、美、欧三方对域外国家参与北极事务的态度是“有限制的开放”,对域外国家强化在北极实质性存在和提升国际话语权的努力保持着“警惕”。对于中国而言,新兴大国的身份在参与北极事务中带来了很大不利,自2006年底申请北极理事会观察员以来,外界对中国参与北极事务的猜疑一直没有中断过。并且由于中国拥有强大的综合实力以及影响北极外交和经济政策的潜力,北极理事会在2013年商讨接纳正式观察员之际“给予”中国最严格的国际审查。^③当前,中国在抓住北极地区较为稳定的地缘政治态势,强化北极治理介入力度的同时,应深入了解俄、美、欧对中国等域外国家的期待。为此,中国一方面应创新参与北极事务的政策理念,提出充分体现“人类共同关切”、“人类共同利益”等具有强烈伦理色彩的政策理念,以国际公共产品提供者的身份参与北极治理,积极利用北极理事会正式观察员国的身份,在北极治理中作出实质性贡献;另一方面,应该强化中国北极政策实践和理念的对外宣传力度,增信释疑,争取有关北极事务的国际舆论主动权。在这方面,中国应该善于“借道”当前以观点交流为主的三大论坛机制(北极圈论坛、北极前沿论坛、北极-对话之地),客观地向国际社会传递“中国声音”和“中国贡献”,为参与北极治理创造有利的国际舆论环境。^④

(作者简介:赵宁宁,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师;欧开飞,武汉大学中国边界与海洋研究院国际法专业博士研究生;责任编辑:莫伟)

① “В Вашингтоне рассчитывают на сотрудничество с Россией в Арктике”, <http://www.arctic-info.ru/news/13-01-2016/v-vasingtone-rasscitivaut-na-sotrydnicestvo-s-rossiei-v-arktike>, дата обращения: 27 января 2016.

② 刑丹:“大国的北极”,《中国船检》2013年第7期,第10页。

③ Marc Lanteigne, “Respect, Cooperation and Win-win”, <http://arcticjournal.com/opinion/1911/respect-co-operation-and-win-win>, last accessed on 21 March 2016.

④ 赵宁宁、周菲:“英国北极政策的演进、特点及其对中国的启示”,《国际论坛》2016年第3期,第22页。