

极地国际问题研究通讯



同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2015 年 第 3 期 (总第 12 期)

Volume 4, No. 3, 2015

本期主要内容

- **极地国别政策**
 - 规范性力量理论视阈下的欧盟北极政策
- **极地国际治理**
 - 论因纽特民族与北极治理
 - 北极治理与中国的北极政策
- **焦点关注**
 - 主导北极议程：美国的机遇与挑战
- **极地翻译**
 - 环北极因纽特人聚居区资源开发原则宣言
 - 防治北冰洋公海不受监管捕鱼的宣言（草案）
- **极地学术动态**
 - 中心人员学术活动
 - 极地动态

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊

3、6、9、12月出版

本期出版日期：2015年9月26日

<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>

地址：200092 上海市同济大学

电话（传真）：021-65984182

E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平

学术委员会（按姓氏笔画为序）

王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊

杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏

主编 潘敏

编辑 李硕

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

CONTENT

Polar Policy

- On the Arctic Policy of European Union from the Perspective of Theory of Normative Power

Polar Governance

- Study on Inuit and Arctic Governance
- Arctic Governance and China Arctic Policy

Focus

- Dominant Arctic Agenda: Opportunities and Challenges of US

Polar Translation

- Declaration on Resource Development Around Arctic Inuit Nunaat
- Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean

Polar Research Brief

- The academic activities of Polar Research center's staff
- Polar news

极地政治

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地国别政策】

规范性力量理论视阈下的欧盟北极政策¹

夏立平

(同济大学政治与国际关系学院)

摘要: 北极地区对于欧盟具有重要战略意义,包括航道利益、能源安全利益、生态安全利益。在北极地区环境正在发生急剧变化背景下,欧盟逐渐推出了北极政策。其主要特点有:以提供公共产品为标榜,积极介入北极地区多边治理;在应对气候变化方面发挥积极作用;保障和维护北极地区居民的权利;促进资源的可持续利用等。规范性力量是指定义什么是世界政治中正常行为的能力。规范性力量理论为我们提供了一个新的研究欧盟的视角,它强调了欧盟所追求的规范和价值观,也为欧盟在国际关系中不能完全用权力政治理论来解释的行为提供了新的理论依据。欧盟试图将其规范性原则运用于北极事务,但在某些领域遭到有些北极国家的抵制。欧盟运用多种扩散手段在北极地区推行其规范的传播。欧盟运用规范性力量扩大在北极地区治理中的影响短期效果不显,但从中长期看将使欧盟成为北极地区一支重要力量。

关键词: 规范性力量理论 欧盟 北极政策

近年来,北极地区环境正在发生急剧变化。随着北极正以比人们预想的速度变暖,北极冰盖在加速融化,北极航道在不远的未来将要开通。这些对欧盟将产生重大影响。在此背景下,欧盟逐渐推出了北极政策。运用规范性力量理论来分析欧盟北极政策,有助于更深刻把握其趋势与影响。

一、北极地区对于欧盟的战略意义

在环北极八国中,欧洲国家有6个,其中,欧盟成员国有三个(芬兰、瑞典和丹麦),挪威与冰岛是欧洲经济区成员,而冰岛已启动了加入欧盟的谈判,使欧盟可能在北极八国中

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

拥有其中四国。北极地区环境的急剧变化使其对欧盟战略上的重要性大幅上升。

(一) 北极地区对于欧盟的航道利益。

欧洲近代和现代繁荣的一个重要因素是不断拓展海运贸易,通过开拓新航路和扩大海上贸易不断推进欧洲航运业的发展。时至今日欧盟和欧盟成员国在世界航运业中仍然占有举足轻重的地位。现在欧盟成员国拥有世界上最大的商业船队,如果按照载重吨位计算,欧洲公司的商船载重吨位占到全球商船载重吨位的41%。2011年全球贸易的14%是从欧盟成员国出口的,全球进口贸易量的15.5%是由欧盟成员国完成的。而且这些进出口的90%是依靠海运实现的。全球变暖造成的北极冰层融化,使开通经过北冰洋连接东亚和西欧地区航道的可能性越来越大。北极航道的开通将对欧盟经济和贸易产生巨大影响。

北极海冰的融化实际上已经使北极航道开始试通航。根据美国国家雪冰数据中心(NSIDC)的资料,2012年北极夏季海冰范围减少到341万平方公里,创有记录以来的历史新低,比1979-2000年夏季平均最小海冰范围670万平方公里减少近一半。北极航道的经济价值初步显现。以北方海航道为例,2012年通航时间已延长到5个月(7月中旬到12月上旬),全年共有46艘船只通行,货运量上升到126万吨。船只如果走北极“西北航道”,欧洲与东亚之间的航程可比走苏伊士运河缩短约1/3。例如,从日本横滨到英国伦敦走苏伊士运河距离是11,467海里,而走北极“西北航道”只有7,474海里。2009年8月,德国Beluga航运公司派遣两艘船,从韩国港口出发,中途在俄罗斯的阿克汉格尔斯克加装钢管,然后前往阿尔及利亚。根据公司的计算,与走传统的苏伊士运河相比,每艘船节省航程3000海里,节省燃油200吨。加上别的成本计算,此一航程每艘船共节省30万美金。德国商船的试航激励了欧盟国家对北极航运的期待。

欧洲与东亚经贸关系的快速增长促使欧盟更多关注北极新航道。在欧盟的前十位贸易伙伴中,除瑞士、土耳其、印度和巴西外,其余6国中国、美国、挪威、俄罗斯、日本、韩国与欧盟的贸易均可借助于北极航道。随着东亚经济特别是中国经济的持续发展,欧盟成员国普遍重视与东亚国家之间的经贸关系。欧盟27国从东亚三国(中国、日本、韩国)进口量占欧盟总进口量的21.6%,欧盟向东亚三国(中国、日本、韩国)的出口量占欧盟总出口量的14.2%。而且,东亚的经济增长使其成为欧盟期待的不扩大的市场。欧盟2011—2015年贸易政策文件指出:“到2015年,90%的全球经济增长将来自欧盟以外的地方,其中三分之一来自中国。因此,在未来数年,我们需要抓住海外尤其是东亚和南亚地区高速增长所带来的机遇。”²德国的一项研究指出,到2030年欧洲与东亚之间的集装箱航运量将比2008年增长600%。另一项研究表明,到2030年北极航道可分担欧洲到东亚之间的货运量的50%。北极航道开通提供的欧亚新航线将使欧盟能够更好地搭载东亚经济快车和减少贸易成

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

本。

(二) 北极地区对于欧盟的能源安全利益。

欧盟石油和天然气等传统能源相对匮乏,严重依赖从外部进口。欧盟目前27个成员国中,“除了丹麦,其余26国皆为能源净进口国”。³欧盟自身的能源储量有限,据统计,欧盟成员国只拥有世界煤炭探明储量的7%,石油探明储量的0.6%和天然气探明储量的2%,并且油气探明储量大部分集中在北海,开采条件十分恶劣,开采成本高昂。⁴欧盟目前是世界第一大经济体,第二大能源消费市场,自身的能源储量远远不能满足欧盟经济发展的需求与能源消费的需求。目前欧盟50%的能源需要进口。其中,石油进口率高达81%,天然气进口率为54%;固体燃料进口率为38%。⁵欧盟自身的能源产量总体上呈递减趋势。据估计,到2030年,欧盟石油产量将减少73%,天然气产量将减少59%,固体燃料将减少41%。核电生产将减少11%。届时,欧盟对能源进口的依赖度将达到65%。⁶其中,欧盟石油的进口依存度将达到93%,天然气的进口依存度将达到84%,固体燃料进口依存度将达到59%。⁷而北极地区有着丰富的自然资源,尤其是能源。据初步调查,北极地区潜在的可采石油储量约2500亿桶,约占世界未探明储量的13%;天然气约为50万亿~80万亿立方米,约占世界未探明储量的30%;还拥有9%的世界煤炭资源。此外,北极地区还有大量的铜、钴、铅、锌、金、银、金刚石和稀有元素等矿产资源。因此,北极的能源储藏对于缓解欧盟的能源匮乏,维系欧盟能源安全,拓宽欧盟能源的来源途径有着极其重要的意义。

(三) 北极地区对于欧盟的生态安全利益。

北极地处高纬度地区,生态环境极其脆弱。北极冰盖融化将对全球包括欧盟的生态安全产生重大影响。科学家通过计算机模拟得出结论,以北极冰盖目前的融化速度,再加上温暖的太平洋海水流入,北极地区在10年至30年内夏季将不再有冰盖覆盖。如果北极冰盖全部消融,其造成的剧烈生态影响,在整个人类历史上都将是史无前例的。北极冰川融化后,全球海平面将上升。在过去的一个世纪里,北极冰盖的融化导致全球海平面上升了10-25厘米。现在冰川融化导致海平面上升的数值正在不断增加。科学家预测,如果极地地区的冰全部融化,可能会导致海平面上升约7米。这将使一些岛国面临没顶之灾和淹没许多国家的沿海地区。世界卫生组织、欧洲环境机构和欧洲委员会在2009年9月发布的一份报告中预测,到2100年,随着海平面的上升,从伦敦到雅典将有400多万欧洲人面临着被海水吞噬的危险,损失将达到2万亿欧元(约合2.9万亿美元)。

而且,北极和南极冰川是地球上两个最大的固体淡水水库。地球的淡水资源中,有70%以上是冻结在北极和南极的冰盖中,如果北极冰川全部融化,地球将进入缺乏淡水的时期。北

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

极冰川的后退还使北极的沙尘被吹到欧洲北部和北美。因此, 北极地区的生态环境变化对于欧洲乃至全球都至关重要。欧洲北部地区生态环境的变化将会对欧洲的社会稳定和可持续发展造成威胁, 不论是从欧盟自身环境考虑还是从全球环境变化考虑, 北极对于欧盟的环境政策制定都有着重大的意义。

二、欧盟北极政策的主要特点

欧盟北极政策经历了一个演变的过程。2007年10月, 在全球变暖的背景下, 欧盟委员会发布了《欧盟海洋政策蓝皮书》以进一步确保欧盟海洋资源的综合管理。欧盟漫长的海岸线由两大洋包围着——大西洋和北冰洋, 欧盟鼓励成员国加强对北冰洋的环境保护力度。2008年3月, 欧盟委员会与欧盟负责外交与安全政策的高级代表索拉纳共同发表了《气候变化与国际安全》报告。报告指出, 北极极点冰帽的融化, 正在加速新航线和国际贸易路线的开辟; 北极地区大量油气资源可利用性的增强改变了该地区的地缘战略动态, 对国际稳定和欧洲安全利益造成影响; 围绕北极地区的领土诉求和新贸易航线开通的争端日益增加, 这些因素对欧盟在北极地区保障其贸易安全和资源利益的能力带来了挑战, 并会对欧盟与主要伙伴之间的关系带来压力, 因此对这些争端和变化的解决变得越来越迫切。

在北极环境变化的大背景下, 欧盟的北极政策逐渐发展。2008年10月9日, 欧洲议会通过了关于《北极治理》的决议。2008年11月20日, 欧盟委员会提交了名为《欧盟与北极地区: 欧盟委员会就“欧盟海洋政策行动”致欧洲议会和理事会的通讯》⁸, (以下简称为《欧盟关于北极地区通讯》)。该文件建议欧盟成员国和机构在北极区域进行活动时围绕三个政策目标: 保障和维护北极地区及其居民的权利; 促进资源的可持续开发利用; 致力于增强北极多边治理。此文件被看作是欧盟的北极政策初步成型。

2009年12月9日, 欧盟理事会通过了《北极问题决议》。决议提出了欧盟北极政策应基于五大基础。⁹至此, 欧盟北极政策基本形成。

2012年7月3日, 欧盟委员会、欧盟外交和安全政策高级代表向欧洲议会和理事会提交了《发展欧盟北极地区政策: 2008年以来的进展和未来举措》(下面简称为《欧盟北极地区政策》)的纲领性文件, 旨在加强欧盟介入北极事务。该文件标志着欧盟北极政策正式出台。

综合以上文件, 可以归纳出欧盟北极政策的主要特点是:

(一) 以提供公共产品为标榜, 积极介入北极地区多边治理。

欧盟主张在国际法框架下对北极进行治理, 以《联合国海洋法公约》(UNCLOS)为基础, 确保安全稳定和可持续发展, 促进对话和谈判, 对北极相关多边协议的有效性进行评估。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

为了强调北极地区对欧盟的重要性, 欧盟委员会指出: “欧盟把北极地区看作是一个与自身利益具有密切利害关系的特殊地区, 欧盟认为, 由于历史、地理、经济和科学成就的独特结合, 欧盟与北极地区有着不可分割的联系。”¹⁰ 欧盟将其新阶段的北极政策概况为“知识、责任与参与”(Knowledge, Responsibility, Engagement)。¹¹

其中的“知识”是指欧盟必须对北极地区有更加充分的了解。为此, 欧盟将在“2020地平线”科技创新计划的支撑下, 加大力度支持在北极地区的科学考察, 包括提供800亿欧元的科研资金。这将比2002年至2011年欧盟每年提供2000万欧元, 用于支持北极地区科研项目增加很多。

其中的“责任”是指欧盟应成为向北极地区公共产品的主要提供者之一。近年来, 欧盟明显加大了对北极地区的投入。2007年以来, 欧盟在支持北极地区可持续发展上投入了11.4亿欧元。欧盟外交和安全政策高级代表、欧盟委员会副主席凯瑟琳·阿什顿宣称: “通过欧盟今天的行动, 我们希望向世界表明欧盟对它向北极地区做出的承诺是严肃的”。¹² 欧盟在2012年北极政策文件中提出一系列新措施, 以支持在北极地区开展研究和可持续发展, 积极参与北极地区治理, 重点强化欧盟对北极地区在气候变化、能源、科研、运输和渔业等领域的影响力。包括欧盟将发射下一代地球观察卫星, 对北极地区的安全航线、科学考查和搜救工作提供支持。

欧盟还主张与北极国家, 包括加拿大、冰岛、挪威、俄罗斯和美国等加强关于北极事务的双边对话, 以及申请成为北极理事会永久观察员。

(二) 在应对气候变化方面发挥积极作用。

气候变化是人类面临的重大生存性问题。欧盟一直希望担任全球气候变化治理的领导角色, 努力敦促达成综合性的具有法律约束力的全球性协议, 同时在联合国气候变化大会和相关阶段性准备会议上进行了积极的磋商。

北极环境变化是全球气候变化的重要原因之一, 全球气候变化又加剧了北极环境变化。因此欧盟希望在应对北极气候变化方面发挥积极作用。2008年11月《欧盟关于北极地区通讯》文件指出, 欧盟“主要目标是必须防止和减轻气候变化的负面影响, 支持对不可避免变化的适应。预防和减灾行动也应该关注北极地区全球性和跨边界过程的负面影响, 如长距离污染物迁移。这应该辅之以发展一种全面的、基于生态系统的人类活动的管理, 确保人类活动以可持续的方式进行, 并在所有层次上整合环境因素的思考。有必要提高应急反应管理”。¹³ 从该政策目标出发, 文件提出了包括评估欧盟政策和多边环境协议应对北极环境挑战的有效性, 与北极国家、地区和其他利益相关者协调, 推进高环境标准, 追求在抗灾、防灾和救灾方面的合作等九项行动建议。¹⁴

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

2012年7月3日, 欧盟外交和安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿说: “北极地区环境近年来发生急剧变化, 欧盟应对气候变化的任务显得更加紧迫。而这关系到欧盟战略、经济和环境利益。”¹⁵2012年7月出台的《欧盟北极地区政策》文件强调, 由于北极生态环境特别脆弱, 各国在为北极油气资源开发提供支持的同时, 应充分考虑执行严格的环境标准。而欧盟应保持在国际极地领域环保型技术研发和应用的领先优势。¹⁶

(三) 保障和维护北极地区居民的权利。

欧盟认为: “居住在北极地区的4百万人口中约有1/3是原住民。他们在气候变化和全球化不断上升的压力下特别脆弱。”¹⁷欧盟提出, 在欧盟中的北极原住民是受到欧盟法律的特别条款保护的。《欧盟发展政策联合宣言》的一个关键原则是在原住民自由同意下的完全参与。原住民权利也是《欧洲民主与人权倡议》的优先原则之一。

欧盟将维护北极地区居民的权利作为欧盟北极政策的核心之一。围绕这一政策目标, 欧盟从环境和气候、原住民和当地居民、研究监测和评估等三方面来进行解释和细化。2012年7月3日, 欧盟外交和安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿说: “欧盟希望对北极国家之间的合作做出积极贡献, 并考虑到居住在北极地区的原住民和当地社区的需求。”¹⁸

欧盟宣称, 应该以环境保护来促进北极地区原住民和当地居民的权利。“原住民的权利是欧洲民主和人权倡议的优先主题。”¹⁹然而环境变化与现代人类活动使得一些物种处于危险中, 北极地区居民传统生计受到威胁。同时, 北极地区当地居民的传统生存方式受到欧盟内部动物保护主义者的质疑。因此, 欧盟提出开展与北极原住民的经常性对话; 提供原住民自主发展和保护其传统生活方式的机会; 对鲸和海豹等的捕杀要实行严格管理, 在不影响原住民基本经济和社会利益条件下, 考虑禁止海豹制品在市场上销售、进口、过境和出口; 加强与原住民的对话, 并努力达成互相妥协等行动建议, 以期能实现最大程度保护北极地区原住民与居民权利, 以及保护当地生态环境的目的。同时, 呼吁加强对北极的研究, 建立完善的监测和评估体系, 以对北极地区环境状况及其演变有科学认知。

(四) 促进资源的可持续利用。

欧盟认为, 北极储量丰富的油气资源将“有助于加强欧盟的能源和原材料的安全供应”²⁰。考虑到北极地区的特殊环境, 欧盟鼓励通过加强长期合作, 特别是与挪威与俄罗斯两个北极地区资源大国的合作, “促进北极地区油气资源可持续的和环境友好的勘探、开采和运输”; 鼓励出版具有约束力的国际标准, 特别是建立在北极理事会准则和有关国际公约基础上的标准; 促进近海技术和基础设施的进一步研究与开发; 鼓励海洋产业集聚区的成长及中小企业的研究和创新等以保持“欧盟在极地条件下资源可持续开发利用技术的领

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

先优势”。²¹除了油气,渔业资源也是北极地区的一大资源所在。欧盟是北极鱼类的主要消费者,部分北极高纬海域尚未制订国际养护和管理制度,而气候变化可能带来一些鱼类生产力的提高和空间分布的变化。针对这一情况,欧盟提出其主要目标是“确保在可持续发展的水平下获取北极渔业资源,同时尊重当地沿海社团的权利”,同时建议欧盟国家“针对尚未被国际养护和管理制度覆盖的北极高纬海域制订和实施规范的渔业框架”,防止渔业无监管情形的出现,扩大现有组织(如东北大西洋渔业委员会)的职权范围等。另外,气候变化下北极地区水域的通航机会大大增加,这将缩短欧洲到太平洋的海上航程时间与距离。欧盟拥有世界上最大的商船队伍,大多在远洋航线上行驶,北极新航线若能通行,将为成员国商船节约能源、减少排放。因此,在北极航运方面,欧盟的利益是“探索和改善通航条件,逐步引导北极商业航行,同时促进更严格的安全和环境标准以避免不利影响”。²²因此欧盟建议应履行既有义务与规则,特别强调“必须避免由北冰洋沿岸国家针对第三国商船的歧视性做法”,并指出欧洲船厂应在建造北极船舶方面拥有技术领先地位,在欧洲北极地区陆地和空中运输领域,主要目标应该是发展东-西方向陆上和空中运输基础设施。对于迅猛发展的北极地区旅游资源,欧盟认为要支持可持续发展的北极旅游业,并以保护环境和当地沿海社团利益为主要考虑因素。

三、借鉴规范性力量理论分析欧盟北极政策

在过去的20多年中,“规范性力量”(Normative Power)理念在社会科学领域有着许多不同的理解与解释。在国际政治领域,伊恩·曼纳斯(Ian Manners)等对“规范性力量”理论做过归纳与总结。按照伊恩·曼纳斯等学者的定义,所谓“规范性力量”是指“定义什么是世界政治中‘正常’行为的能力”,²³即决定国际规范和制定国际行为道德标准的能力。

根据伊恩·曼纳斯(Ian Manners)的结论,国际政治领域的“规范性力量”理念可以从5个概念进行理解,这5个概念分别为:观念性(ideational)、原则性(principles)、执行性(actions)、效果性(impact)、广泛后果性(broader consequences)。

“观念性”是指规范性力量是观念性而非物质性的,这意味着“规范性力量”更多的是“规范性辩护”(normative justification)而不是一种物质激励(material incentive)。

“原则性”是指规范性力量所推崇的原则首先应该认定其合法性。也就是说如果一个“规范性辩护”是令人信服并具有吸引力的,那么其所推崇的规则应该是合理的,并以清晰连贯的方式进行推广。在国际政治中原则的合法性可以来源于先前已经建立的,特别是在联合国体系中特别重要的国际惯例、条约或者协议。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

“执行性”是指在为推进原则所采取的行动上，规范性力量应该被看作是具有说服力的。如果规范性辩护是令人信服或是具有吸引力的，那么针对这种辩护所采取的行动同时应该包含说服力、论证性以及对其威望的授予。国际政治中原则推进的说服力包括建设性交往、制度化关系以及鼓励参与者开展多边对话。

“效果性”是指在原则推广行动所产生的效果中，规范性力量最终应该被设想成是社会性的。如果一个“规范性辩护”是令人信服或者具有吸引力的，那么这个辩护一定会包含社会化、合作关系以及所有权的因素。社会化作为原则推进的一个影响效果，应该被看作是开放性交往、对话和理解的一部分。合作关系同样作为原则推进的一个影响，可以被看作是由多边的或跨国际的参与方所建立的制度性关系的结果。

“广泛后果性”是指规范性力量具有三大广泛后果，涉及国际政治趋于更加完整、公正和可持续的可能性。规范性力量的概念需要更多的从整体性上来考虑国际政治中机构、力量体和政策的目的是所在，应该跳出原本的思维框架来做整体性分析。这种整体性分析要求对基本原理或原则、实践或行动、国际政治行为体所产生的效果或后果做更加彻底的考虑。²⁴

在“规范性力量”理论上，伊恩·曼纳斯 2002 年提出“规范性力量欧洲” (Normative Power Europe) 概念。“规范性力量欧洲”是指“欧盟促进了一系列的规范性原则，这些原则在联合国体系内是得到广泛认可的，也是普遍适用的”，²⁵ 欧盟运用这些规范性原则来规范世界政治和经济，通过“规范”本身来实现影响其他力量体的目的，而不是通过单纯的经济或军事手段。“规范性力量欧洲”有其本质的基础与原则，即欧盟在过去五十多年发展中通过各项声明、条约、政策、准则等逐渐建立起来的一套规范性原则。

伊恩·曼纳斯概括了欧盟的五项核心规范和四项次要规范，包括“可持续的和平” (sustainable peace)、“社会自由”(social freedom)、“共识民主”(Consensual Democracy)、“互为关联的人权”(Associative Human Rights)、“超国家法治”(Supranational Rule of Law)、“包容性平等”(Inclusive Equality)、“社会团结”(Social Solidarity)、“可持续发展”(Sustainable Development)、“善治”(Good Governance)。曼纳斯认为以上九大原则是欧盟在其五十余年的发展中所创造的具有其独特属性的价值，并且具有普适性。

曼纳斯认为，这九大原则是欧盟规范性基础，但仅此不能使欧盟成为规范性力量，只有通过传播规范，通过欧盟创立的规范性原则去影响和改变国际秩序才能使得欧盟成为一种规范性力量。曼纳斯将欧盟规范的扩散归纳为六大途径和方法：

一是“感染性扩散”(Contagion)。是指欧盟无意识、非目的性地，通过与其他地区或国家建立自由贸易区等的一体化进程，对该地区或国家产生潜移默化的影响从而完成对规范的传播。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

二是“信息性扩散”(Informational Diffusion)。是指通过系列性的政策性沟通来达到扩散规范的目的。

三是“程序性扩散”(Procedural Diffusion)。是指欧盟与第三方组织之间建立一种制度性关系,包括区域内的合作协议、某一国际组织的成员关系或者是欧盟本身的扩大这三种程序。

四是“转移性扩散”(Transference Diffusion)。这一方式发生在欧盟与第三方行为体通过大量实体或资本方式进行的商品交换、贸易或者技术援助时,往往通过财政援助与经济制裁并行的“胡萝卜加大棒政策”实现欧盟规范与标准的扩散。

五是“公开性扩散”(Overt Diffusion)。公开性传播是指欧盟在第三方国家或是国际组织作为实体存在所带来的影响。如委员会代表团、成员国大使或是“欧盟三驾马车”的轮值主席国外长等。

六是“文化过滤机制”(Cultural filter)。文化过滤机制建立在知识构成和规范传播主体所建立的社会政治认同相互作用的基础上。影响着第三方国家或组织对欧盟提出的国际性规范或原则的学习、同化或者反对。

这六大扩散途径往往在欧盟对外实践规范性扩散中交互配合,相互作用。

“规范性力量”理论为我们提供了一个新的欧盟研究的视角,它强调了欧盟所追求的规范和价值观,也为欧盟在国际关系中不能完全用权力政治理论来解释的行为提供了新的理论依据。作为自成一体的规范性力量——欧盟,不论是对成员国内部还是对外政策上,欧盟对其规范性原则的传播始终可见。运用“规范性力量”理论对欧盟的北极政策进行分析,可以得出如下结论:

(一) 欧盟试图将其规范性原则运用于北极事务,但在某些领域遭到有些北极国家的抵制。

在欧盟北极政策中,其规范性力量因素的影响无处不在。欧盟的北极政策建立在其规范性力量原则基础上,以可持续和平、可持续发展等为政策基石,强调包括资源利益、环境利益、地区经济、航道发展与社会发展、人权保护的协调发展,强调保护北极环境和保障北极居民的权利,加强北极地区的多边治理。

欧盟认为,对于北极地区的管理,尚未形成统一的国际条约或制度,目前北极北极点及其周围北冰洋海域的主权并不属于任何国家或集团,部分北冰洋沿岸国家并未就专属经济区海洋边界划分达成协议,可以说,北极地区在治理上处于无序状态。

对此,欧盟主张在国际法框架下对北极进行治理,以《联合国海洋法公约》(UNCLOS)等国际协议和国际机制为基础,确保安全稳定和可持续发展,促进对话和谈判。欧盟希望在应对北极气候变化方面发挥积极作用。2008年11月《欧盟关于北极地区通讯》文件指出,“气

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

候变化是北极地区当前和未来面临的主要挑战。欧盟是应对气候变化和促进可持续发展的领导者。欧盟成员国是北极地区大多数相关的重要多边环境协议缔约国。欧洲企业处在陆地、沿海和离岸区域严酷环境条件下安全和可持续实施技术发展的最前沿”，然而北极环境脆弱，人口密度低，基础设施不足，应急反应管理极为困难。²⁶欧盟提出评估欧盟政策和多边环境协议应对北极环境挑战的有效性，与北极国家、地区和其他利益相关者协调，推进高环境标准等措施。在北极资源开发方面，欧盟鼓励出台具有约束力的国际标准，特别是建立在北极理事会准则和有关国际公约基础上的标准。这些都是欧盟将其规范性原则运用于北极事务的尝试。

但欧盟在将其规范性原则运用于北极事务上并不是一帆风顺的。欧盟五项核心规范之一是“互为关联的人权”。欧盟认为，这一概念包括个人人权和共同人权两方面，而这两方面是互相依赖的。欧盟将维护北极地区居民的权利作为欧盟北极政策的核心之一。欧盟又宣称，应该以环境保护来促进北极地区原住民和当地居民的权利。2009年，欧盟通过了禁止海豹产品进口的法案，该法案从2010年起禁止海豹相关产品在欧盟国家生产和销售。虽然欧盟同时表示，北极地区的因纽特人由于非经济利益因素捕杀和生产加工海豹产品的行为将得以“豁免”。但仍然引起了加拿大和格陵兰等北极国家和地区的不满。一个代表生活在阿拉斯加、加拿大和格陵兰地区15万原住民因纽特人的非政府组织“因纽特北极圈会议”的负责人对欧盟的政策表示了抗议，认为所谓的对因纽特人捕杀海豹行为的赦免是有缺陷的，因为捕杀海豹不仅是北极地区居民日常生活中十分重要的一部分，而且北极地区居民需要出口海豹产品以获取经济利益。而世界海豹产品市场因为欧盟的这项政策已经受到了巨大的影响。加拿大和格陵兰每年要捕杀超过90万只海豹，占世界年捕杀量的一半以上。由于欧盟坚持禁止海豹相关产品在欧盟国家生产和销售，因此加拿大以及北极地区一些原住民组织反对欧盟成为北极理事会永久观察员。

（二）欧盟运用多种扩散手段在北极地区推行其规范的传播。

欧盟不仅针对北极问题作出的政策宣示与制度建设，以及提出的多边治理建议等无一不建立在规范性力量理论基础之上，而且遵照规范性力量理论的传播方式将其“规范”向北极地区扩散。

在环北极八国中，欧盟成员国有三个（芬兰、瑞典和丹麦），挪威与冰岛是欧洲经济区成员，冰岛还启动了加入欧盟的谈判，使得欧盟在北极八国中拥有其中四国成为了可能。这实际上是欧盟的一种“感染性扩散”和“程序性扩散”。

欧盟自2007年以来，出台一系列关于北极地区的政策文件，这是“信息性扩散”，即通过系列性的政策性沟通来达到扩散规范的目的。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

2007年以来, 欧盟在支持北极地区可持续发展上投入大量资金。另一方面, 禁止海豹相关产品在欧盟国家生产和销售。这是“转移性扩散”, 即用“胡萝卜加大棒政策”实现欧盟规范与标准的扩散。

欧盟近年来申请成为北极理事会永久观察员, 以便在北极理事会发挥更大作用。欧盟指出: “承认北极理事会是北极合作的重要机构; 欧盟应该与北极国家和其他北极利益攸关方一道寻求一致认可的方案, 解决北极有关问题”。²⁷这是“公开性扩散”。

(三) 欧盟运用规范性力量扩大在北极地区治理中的影响短期效果不显, 但从中长期看将使欧盟成为北极地区一支重要力量。

从伊恩·曼纳斯对规范性力量的界定中可以看出, 原则的建立是规范性力量的基础。原则的正当性与适用性是规范性力量得以发挥的必要条件。规范性力量要在国际政治中发挥实体作用, 就必须有着能被国际社会所接受的原则规范。从这一角度而言, 原则其实是价值观的浓缩, 因此规范性力量必须具备行为主体与行为对象都能接受的价值观。规范性力量的观念性需要通过物质化行动来实现, 如果仅仅停留在理论化的传播上, 规范性力量最终会成为一种价值观解读与评判, 而无法在国际政治中发挥其重建秩序的作用。

规范性力量对于原则的推进虽然是非强制性的, 但实际上是综合性使用欧盟的政治、经济、文化等实力, 用“胡萝卜加大棒政策”来实现欧盟规范与标准的扩散。这种方法一时半会儿难见成效, 但从中长期来看效果显著。例如, 冷战结束后, 欧盟面临东欧国家转型的巨大困难, 特别是前南斯拉夫解体导致的波黑内战、科索沃战争等。但欧盟运用规范性力量以及“胡萝卜加大棒政策”, 促使绝大多数东欧国家基本完成转型, 加入欧盟。波黑内战和科索沃战争出现对欧盟有利的后果。甚至从前南斯拉夫脱离的几个国家也在陆续参加欧盟。

在北极治理问题上, 欧盟的北极政策虽然出师不利。因加拿大和一些北极原住民组织的反对, 在2013年5月举行的北极理事会上未能获准成为该理事会永久观察员。但欧盟北极政策建立在其规范性力量原则基础上, 欧盟一些主张站在国际规范的制高点上。从中长期来看, 欧盟在北极治理中的影响将越来越大。而在欧盟今后北极政策发展中, 规范性力量因素将继续发挥作用。

参考文献

¹ 本文首次发表于《社会科学》2014年第1期, 收录本刊时有所修改。

² 欧盟委员会: 《欧盟2011-2015年贸易政策文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dxfw/jlyd/201103/20110307422499.html>

³ EU27 Energy Dependence Rate at 54% in 2006, the Statistical Office of the European Communities, July 10, 2008.

⁴ Energy Information Administration, Regional indicators: European Union, Jan. 2005, www.eia.doe.gov.

⁵ 扈大威: 《欧盟的能源安全与共同能源外交》, 《国际论坛》, 2008 年第 2 期, 第 1 页。

⁶ 扈大威: 《欧盟的能源安全与共同能源外交》, 《国际论坛》, 2008 年第 2 期, 第 1 页。

⁷ Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, An Energy Policy for Europe, Brussels, 10. 1. 2007, Com(2007) 1 final, p. 26.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

⁹ Council of the European Union, "Council Conclusions on Arctic Issues", 2985th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 8 December 2009.

¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

¹¹ European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps", Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD (2012) 183 final, Brussels, 26 June 2012.

¹² Speech by Catherine Margaret Ashton, European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 3 July 2012, <http://www.eeas.europa.eu/ashton/>

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

¹⁵ European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps", Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD (2012) 183 final, Brussels, 26 June 2012.

¹⁶ European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps", Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD(2012) 183 final, Brussels, 26 June 2012.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

¹⁸ Speech by Catherine Margaret Ashton, European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 3 July 2012, <http://www.eeas.europa.eu/ashton/>

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

²⁰ European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps", Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD (2012) 183 final, Brussels, 26 June 2012.

²¹ European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, "Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps", Joint Communication to the European Parliament and the Council, SWD (2012) 183 final, Brussels, 26 June 2012.

²² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

²³ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contraction in Terms?", Journal of Common Market Studies, Vol.40, No.2, 2002, pp.236.

²⁴ Ian Manners, "The Concept of Normative Power in World Politics", Danish Institute for International Studies, May 2009.

²⁵ Ian Manners, "The Normative ethics of the European Union", International Affairs, Vol 84, Issue 1, 2008, p.46.

²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "The European Union and the Arctic Region", COM(2008) 763 final, Brussels, 20 November 2008.

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地国际治理】

论因纽特民族与北极治理¹

潘敏²

(同济大学政治与国际关系学院)

摘要: 在北极治理中如何利用原住民的知识是个比较热点的话题。目前的北极治理则主要集中在国际政治层面的各国协作机制建设上。这些机制试图建立起北极环境保护制度以及领土、资源的分配标准和纠纷的协调原则。本文以北极原住民——因纽特人的社会管理知识和治理原则为视角来探讨北极治理应走的路径。首先探讨因纽特人的治理原则：领导的产生方式、一致同意的决策原则、与环境融为一体的对待自然的态度；接着论述因纽特人治理原则在当下北极治理中的运用：对北极环境变化的观察，对资源使用和管理，以及努纳武特自治政府的成立与设置，在余论中论及目前因纽特人的从属地位导致其依然不能作为一支的政治独立力量来决定北极事务国际治理的走向。

关键词: 因纽特民族 北极治理

一、引言：北极治理的一般原则

从本质上讲，治理是一种决策，一种对某些人或团体或国家的行为作出限制的决策，限制其过多占有社会资源，避免人类社会出现强者恒强、弱者恒弱的局面，从而达到稳定、有序、健康发展的状态。本质上，治理更多是从战略上把握方向，不仅要指导如何前进，而且还决定谁将参与，因此治理可以运用到任何的集体活动中³。这样我们就可以给治理下个简短的定义，治理就是在一个团体或组织内部，合法性权威作出的关于资源使用和分配以及社会管理、个体的社会活动及其相互间的合作而作出的决策。

当代世界对于北极地区的治理早已不是白纸一张⁴，从1920年《斯瓦尔巴条约》的签署，到1991年，环北极八国签署的《北极环境保护战略》，再到当今北极理事会的日益制度化，

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

北极治理越来越完善。目前北极治理具有如下两大特征和原则：

第一，北极治理的重要行为体是北极各国，它们试图建立起北极环境保护制度以及领土、资源的分配标准和纠纷的协调原则，将国家的利益放在首要位置。一方面，北极五国通过北冰洋外长会议就北极政策进行协调，产生了基于同一身份认同的非正式协商模式。通过这些努力，北极国家力图将区域外行为体排除在北极治理的进程之外；另一方面，北极国家通过北极理事会的设置，将北极地区的主人——原住民排除在北极治理的权力顶层，北极原住民的经验没有得到应有的重视，同时，他们的权益也没有得到充分的保障。总体而言，北极事务并没有形成全球性的制度设计，而是呈现由北极国家主导的特点。北极国家确定了“外部排他，内部协商”的治理模式，力图主导进而主宰北极事务的治理进程。

第二，北极理事会是目前北极治理中最重要的机构。北极理事会是典型的科层制结构。北极理事会的成员分为三大部分，即正式成员、永久参与方和观察员；位于科层制金字塔顶端是正式成员，只有环北极八国才能成为其中的一员；理事会所有决定都需这八个正式成员的一致同意；一些原住民组织被授予了永久参与方的地位，可以参与理事会的所有活动和讨论，理事会的决议也应事先咨询他们的意见，但他们没有正式投票表决权；观察员可以是非北极国家，也可以是全球或区域的政府间国际组织、议会间组织以及非政府组织。观察员可以出席会议和参与讨论，但没有表决权，理事会的决议也不需一定要事先咨询他们的意见。

这种机制是从环北极国家的国家利益视角出发的，他们忽视北极地区是一个复杂的生态系统，只是头痛医头脚痛医脚，不能全面计划、综合治理，往往是一个问题解决，另一问题随之产生；更为重要的是，他们忽视人与环境之间的互动，过分强调人类社会的短期利益，将自然作为人类征服的对象；与此同时，排斥北极原住民文化在治理中的作用。这些特征对北极地区的治理存在着严重的影响。

二、因纽特民族的治理原则

在北极治理工程报告中将原住民的治理原则归纳为六条，即通过实践获取知识，权威来源于功绩、协商一致的决策、属于环境的一部分、为共同利益明智使用资源、尊重物种多样性。根据这六项原则，分别与当下环北极国家治理北极的原则进行对比，从领导的产生和决策的形成、与环境融为一体等三个方面来阐释北极原住民的治理特征和原则。

（一）领导的产生方式

在社会治理中，把握方向的人称之为“领导”，世界各地的民族在治理中都需要领导，因纽特民族也一样；但是领导产生的方式及其权利和义务却不尽相同。领导应具备渊博的知识、娴熟的技能、丰富的经验以及智慧、公正、德行等品质。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



传统的原住民领导都是知识渊博、见多识广的，他们知道怎样把人们聚集起来、通晓动植物的生活习性，清楚动物如何迁移、知道怎样应对社会和经济的挑战。与其他民族不同的是这些知识获得的途径不同。在原住民社会中，一个有知识渊博和专门技能的领导是通过学习口头表达能力来获取有关地区、人民和资源的历史知识以及目前信息的，他们获取的是直接经验和第一手知识⁵。而其他社会的领导则花费大量的时间在学校里接受教育来获得一张文凭，以资证明自己是知识渊博，具备领导候选人的资格；在学校教育制度中实际上是重视理论知识，而把经验在获取知识的重要性最小化。

原住民知识涵盖各种各样从经验中得来、在一个社区成员和代际中传承的知识、实践、信仰等。这种知识最本质的特点是其实践性，在实践中获得，在实践中运用，在实践中传承，同时还能在实践中得到检验，也就是说，原住民的知识都是直接从日常生活中获得的。原住民知识被称为“连续多样的知识”、“广泛的观测知识”、“整体综合知识”，以及“社会和文化可持续发展的知识”。这些概念都体现了知识来源于实践并在实践中运用的特征。

在因纽特民族中，所有的领导都是某一方面的专家，而不是通才。在捕猎中需要这个领导，在与敌人战斗时需要另一个领导，而在滑雪时又需要其他领导；也有可能一个人足智多谋、力大无比、技能娴熟，这样的人可以充当一个部落的领导；这与以选举而来的领导不同，后者选出来的都是“权威”而不是某一方面的专家。在因纽特民族，领导就是某次探险中“走在最前面的人”；领导被敬重是因为他有一系列正确的行为，有能力做出正确的决策。如果一个领导缺乏经验，经常让他的族人漫无目的的徘徊，可能会被杀死的。领导没有权力将自己意志强加于人，否则人们会选择其他领导。在因纽特民族中，领导不是来评判族人，也不是用来制造法律的，而是事必躬亲，身先士卒，带领族人在狂风暴雪中战斗的人⁶。

解决分歧的能力，是一个领导必备的素质。如果某个人能在人们之间出现分歧能引导他们，并告诉他们如何做，那么他或许能成为一个领导。甚至其他部落的人们出现争论是也找他来解决，告诉他们如何行动。之所以成为领导，是因为他能帮助别人⁷。

在因纽特民族的传统中，领导与其团体的关系是前者自始至终被后者所控制。领导必须意识到他的权威来自于其团体，来自于团体成员的尊重，领导的强大是依赖于团体的强大。领导的被尊重是因为他对其团体负责，乐于为团体奉献，并在与团体的互动过程中保持谦逊的态度；如果领导强迫族人服从，他将不被尊重，族人也会扬长而去。反观当今的官僚制度，领导的权威来自于上级的任命，不是来自领导与成员之间的互动；因而这种领导只需对上级负责，不需要对团体成员负责。

但是因纽特民族选择领导的传统方式在现今受到了严重的挑战。因纽特民族取得自治后，引进了官僚制度的选举制度。有人对此极为担忧：选举的结果是所有原住民族社区都

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

经历了各种形式严重的分裂，这样说是客观的。选举不仅使族人各为其主，分裂为不同的派别，而且选举还使家庭产生分裂，兄弟反对兄弟，姐妹反对姐妹，父母反对他们的孩子，老人反对老人。年轻人在选举活动中见证这些卑鄙、令人讨厌的勾当，难以置信、迷惑彷徨、义愤填膺⁸。

(二) 一致同意的决策原则

在北极原住民社会，决策的制定是在建立族人意见一致的基础上。通常的步骤是他们在一起讨论各种问题，直到所有的参与者都有发言机会，达到解决问题的一致意见后，才做出决定。所有的决定都是与族人商议后才做出决定的，这里的族人是指社区里所有的人，包括妇女、年轻人和老人。建立在一致同意原则上政体体系，议会政治中的“忠诚的反对党”这一概念就不存在了，一致同意通常是达成一种思想，问题是一点一点在没有对抗的情况下解决的⁹。

很多原住民认为，一致同意的决策原则是他们传统的基本部分。一致同意的原则运用到不同层面的决策中，从大家庭到地方、地区直至整个国家。在因纽特民族，讨论首先在家庭层面展开，妇女、儿童等都有可能贡献出自己的观点和思想。然后讨论在更大的层面上进行，所有的家庭、家族发言人以及宗族领袖或酋长代表其成员发言；只有在特殊情况下，社区所有成员才会聚集在一起参与讨论。经过很长时间的反复讨论，一致意见渐渐形成，它融合了所有个人的观点。¹⁰

一致同意的决策原则，使所有成员都参与到有关社区利益的讨论过程中。这需要具备一定的条件，比如成员之间的面对面接触，而且还需要大量的共享知识（如对领袖品质，历史、思想等等的认识）。也就是说，成员之间必须有紧密的联系纽带，就如大家庭内部的密切互动一样。实际上一致同意的决策原则是建立所有成员之间互相信任、互相理解、互相尊敬的基础上。面对各种挑战和问题，因纽特民族第一反应是在自愿和包容的基础上达成高水平合作的解决方法，为难以沟通的对话创造安全空间、并制定综合全面的解决方案。他们应对风险的根本措施是建立族群内以及与族群外的其他所有政府的合作。¹¹

一致同意的原则在传统因纽特社会有各种表现形式，比如治理模式的去中心化，这通常是依赖家庭和内部自治做出决策的。在当今较为复杂的因纽特社区，除家族的自治外，广泛的公共机构在因纽特自治政府中也扮演相当重要的作用；再如，在与临近部落发生争端时（狩猎），采取协商的解决方式，最后达成一致意见；一般情况下，临近的部落会定期集会，比如在因纽特民族的传统治理体系中，普通族人在决策中也起着很大的作用，那些选择跟随某个领导者的族人有责任运用他们专门的知识来帮助领导，并且时刻提醒领导要关心族人的利益。如果一个领导人忽略了族人的权益，那么他在下一次选举中将会下台。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

反观当今所谓的民主社会，普通公民在选举中的作用是非常有限的，他们只是每隔几年进行一次投票，选择领导人为他们决策。因纽特民族称这种行为为不负责任，他们时时监督他们的领导者。拉布拉多地区的因纽特人持之以恒地监督他们的狩猎领导，西北和育空两个省的原住民监督他们领导的一切活动：狩猎、贸易、谈判等等，族人们认为其跟随的领导是最有能力的，能解决小群体的问题也能实现族群自治。¹²

这种建立在家庭基础上的一致同意原则现在已经被民主制的选举制度的多数原则所取代，这就改变了社区中妇女、年长者等的角色，使他们的作用式微。选举制度容忍了不同的观点，离间了社区成员之间的关系，滋生了对领导和官员的不信任，而且还使社区被为数极少的几个家庭所统治；观察如今的因纽特社区，在选举中获得职位的就是那些人数众多的家庭。一些人呼吁原住民政府应该恢复传统的一致同意的决策原则，民族政府和领袖必须是整个族人的代表，决策应融合社区、家庭和个人的观点和思想。¹³

（三）与环境融为一体

因纽特民族以及北极地区其他原住民都将自己看作是环境的一部分，与环境融为一体而不是在环境之外。这可从两个方面来理解。第一就是统一性，人类和其他物种都是是生态系统中默默无闻的一个组成部分。在这个生态系统中，人类、动物和其他物种必须相互尊重、和谐相处，共同生活于其中，人类与地球上其他动植物一起构成生态系统的整体，万物融为一体于自然，地球是自然万物的共同世界。第二就是平等性。即人类与其他各种生物是平等的，而不是把自己看作凌驾于环境和其他生物之上，或者优越于周边环境；在这个共同世界中，各种物种之间是相互平等地服务于对方；各种物种不管高低大小，都平等地拥有各自的运行法则。

因纽特人认为“造物主创造万物皆有目的，即服务于他物，我们来到这个世上并不是为我们自己而是服务他物，就如创造驯鹿是为了人类、熊、以及其他植物，人类的生生死死都是为了他物”；各种物种不管高低大小，都平等地拥有各自的运行法则，“世界万物都有律条。地球上有成千上万个动物，每个动物都有他们的律条；种类繁多的植物也都有他们各自的律条；当我们在灌木丛中行走时，就会感知到他们的存在。这就是我们向所有生灵学习的方式。我们不知道的事情，我们设法了解。这也是造物主创造万物于地球上以及它们相互依赖的原因所在”。¹⁴因此，当他们在河边时，不允许对着河里大吼大叫；当他们在大地行走时，他们讲述或倾听某个地方的故事以及辨别地貌的变化；在努纳维克地区，因纽特人觉得万物都具有人类的品格，也有社会关系；有的原住民认为捕猎的动物来生就可能变成人，把动物的骨头悬挂在树枝上，它们就可以再投胎¹⁵。

因纽特民族尊敬组成生态系统的每个部分，每个物种，因此他们尽力避免与自然界的物

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

种发生冲突和紧张关系；由于与其他物种无法取得一致的意见，而且分歧也无法协商解决，因纽特民族通过迁移来避免与其他物种的矛盾；因纽特民族以及其他北极原住民绝不会为了自身利益将某个动物赶尽杀绝，相反当其中某个物种面临数量减少或其他状况时，他们会采取一系列的保护措施；同样与其他民族发生冲突时，如同在一个区域狩猎，矛盾不可避免，但他们不是通过战争来解决矛盾，而是在“无条件分享”、充分尊重对方和保护狩猎动物的前提下协商解决。欧裔白人称这种行为是“明智使用自然资源”。

因纽特民族以及北极原住民特别强调环境知识的重要性。根据动植物的特性来给某个地方命名，最能体现他们的环境知识。在地方命名时，经常用描述性的术语，这对安全、行走以及狩猎极为重要。例如在努纳武特的福克斯半岛 (Foxe Peninsula)，从事人类学研究的亨肖 (Henshaw) 在开普多赛特 (Kinngait) 地区记录了 300 多个地名。很多地名表示环境变化的特征或现象，例如 Ullivinirkallak 用来表示过去是储藏海象的地方，现在不是了，可能是表示冻土层改变了。Qimirjuaq 是冰雪覆盖的高原，即使在夏季也是如此，这一地区现在出现了冰雪融化而带来的大片水域，由此出现了丰富的浆果，因此，现在密切监控这片雪地的大小和状况。拣浆果的人立即就意识到这种持续不断地变化和雪地特征的改变；迁移路线的季节变化也被命名，来表示水流和海冰运动方式。记录这些名称及该地区发生的变化，能提供监控和辨别未来环境变化的方法¹⁶。

领导所具备的素质和品质以及产生方式、一致同意的决策原则、与环境融为一体以及由此派生出的对物种多样性的尊重被认为是因纽特民族乃至北极原住民文化的根本原则，这些原则在当今的北极治理中如何运用，通过这些原则反思现代官僚主义在北极治理以及全球治理中的弊端，这可能是我们最为关注的。

三、因纽特民族的治理原则在北极治理中的运用

以上治理原则在因纽特民族治理中占据核心地位，其权威和权力的执行处处体现出这些原则；如今这些原则在环境治理、资源管理和使用以及因纽特民族和联邦政府合法关系的建构中得到广泛执行，比如努纳武特地区设置公共政府目的是服务于该地区的所有人；为了下一代驯鹿的成长，牧民们采取各种方法保护牧场，比如让驯鹿轮流吃草、不让闲杂人等进入牧场、限制驯鹿的大小、定期迁走等等。本节中将从环境治理、资源使用以及自治政府的设置等三个方面，来探讨因纽特民族的治理原则在北极治理中的运用。

(一) 因纽特人对北极环境变化的观察

北极原住民与其周边环境融为一体，并能适应环境的巨大波动、寒冷、连续的黑夜以

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

及气候和地势变化的挑战, 尽管如此, 但北极气候变化无常, 尤其是当下北极地区正在快速变暖, 适时反映这些变化对北极地区的居民尤其是北极原住民的影响是非常重要的, 因为北极原住民的生活方式与其生活的环境紧密联系。更为重要的是, 这些原住民如何感知和观察北极地区正在发生的气候和环境变化, 这对于人类理解正在变化的北极地区的风险非常有益。

近 30 年来, 北极地区环境发生了很大的变化, 大多北极原住民注意到这种现象。西北省伊努维卢伊特地区萨琦港 (Sachs Harbour) 的因纽特人观察到, 这里出现了诸如知更鸟和燕子等新的鸟类, 而且鸟类的数量也有变化, 如雪鹅的数量增多了, 且春天里在那儿停留的时间缩短了; 而有些小鸟过去在冬天里飞走, 现在整个冬天都在这里了; 他们还观察到海洋动物种类和数量也发生了变化, 鳕鱼的数量变少了, 海里出现了一些模样很难看、他们以前从未见过的鱼类。由于海冰减少, 这里的因纽特人捕猎的海豹越来越少, 而北极露脊鲸数量增多了; 陆地上的驯鹿个头越来越小, 数量也越来越少了; 犀牛的数量增加, 但畸形的也增多了; 狼的数量增多了, 但兔子的数量却下降; 出现了红色和黑色的狐狸, 以前多是白狐¹⁷。

从 1995 年开始, Shari Fox 在努纳武特地区开始了一项研究工程, 记录了因纽特人有关环境变化的观点和言论。研究地点先在伊卡卢伊特和 伊格卢利克 (Igloodik) 地区, 2000 年, Qamani'tuaq 【贝克湖 (Baker Lake)】和 Kangiqtugaapik (克莱德河 Clyde River) 也列入了这项研究计划¹⁸。在这项研究的四个社区中都注意到: 从 1990 年代初期始, 北极地区的天气不稳定性和不可预测性增大, 很多其它社区观察到这种现象, 天气变得反复无常, 异常极端, 年长之人不能用他们传统的知识来预测了。例如, 他们预测可能有大风, 可大风并没有来临; 常常天气看上去很稳定, 没有风, 可突然大风就疯狂而至。他们的预测不再灵了, 根据他们所见所闻进行的预测已不起作用了。

贝克湖 (Baker Lake) 是努纳武特地区唯一的内湖。很多因纽特人聚居在那里, 他们的生存与河湖有密切联系。例如, Harvaqtuurmiut 依靠驯鹿为生, 秋季他们在河边专门捕捉驯鹿; 1940、50 年代他们可以毫无困难地乘着小船在贝克湖上通行, 1960 年代, 居民们发现水位开始缓慢下降, 1990 年代起, 急速下降。1998 年到 2002 年期间, 由于水位太低, 水上已无法通行, 猎手们很难捕捉到驯鹿了¹⁹。

因纽特人运用传统的方法已很难预测天气的变化, 这本身说明气候越来越变化无常; 尽管因纽特人并没有觉得气候变化是个迫在眉睫的、非常严重的问题, 但大多地方的因纽特人或其他北极原住民已经注意到气候正在发生变化, 关心这种变化对他们、他们的社区及其未来的影响。

近年来, 北极气候越来越变化无常, 现代科学技术也不能精准预测, 人们开始尝试北极

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

原住民知识与现代科学知识结合起来的方式进行北极环境治理,但没有人确切知道该怎么做。这项工作已在加拿大开始摸索中,西北省政府设立了“传统知识工作组”(The Traditional Knowledge Working Group)²⁰;波佛特海大海洋管理区(Beaufort Sea Large Ocean Management Area)也设立了传统和地方知识工作组(The Traditional and Local Knowledge Working Group),目的是为了当代和未来几代人,来促进传统和地方知识的价值、可信度以及使用;目标是运用TK和LK对敏感地区的资源、物种进行管理、监控和识别²¹;“北极环境评估”项目中也充分认识并记录了因纽特人对环境变化的观察²²。这些机构派出研究小组收集研究因纽特人及其他北极原住民的观察结果,来弥补科学的不足。

(二) 因纽特民族的资源使用和管理

长期以来北极地区的生态系统处于稳定状态,北极原住民与这里的动植物和谐相处,没有环境污染,没有发生某些物种灭绝的现象。这与地球其他地方形成鲜明的对比,后者环境破坏、生物多样性减少、资源枯竭,居住在那些地方的人们正在遭到生态系统的惩罚,人们在为如何生存下去而殚精竭虑。为什么北极原住民与其他地方的人类有如此的差距,可能是因为他们没有强烈的物质欲望、明智使用生态圈的资源,我们可以简单用六个字来概括:“寡欲”、“知足”、“知止”。

人类学家研究发现,北极原住民帮助所有需要帮助的人,向他们赠与食物、劳动力、设备等等,而且不期望立即得到回报,这种“冻土地带的法则”无处不在。历史上,因纽特人愿意让其他人享用他们珍藏的食物、衣物、雪橇、有时甚至毛皮。无论谁,只要他们迫切需要,都可以使用,当然他们也期望,有朝一日当他们处于困境时,也能得到其他人的慷慨解囊。共同分享是在严酷环境中生存下来的关键要素。对北极原住民而言,共享是他们的行为准则。实际上北极原住民正是以他们热衷于共享的特质与外面人的贪婪成性形成鲜明的对照,后者小气吝啬、拼命扩大个人财产,不愿意与他人分享,而前者是无条件与他人分享自己的东西²³。

在北极原住民中,尽管食物等可以供大家分享,但牧场、猎场等则限制使用,不仅限制其他人也限制自己使用。北极原住民根据习惯法,决定在什么情况下谁使用这块土地的资源,他们会在社区内部以及区域甚至民族之间达成这种使用协议;饲养驯鹿的人为保护地衣,以便日后能生长出来养育更多的驯鹿,会采用限制在牧场上过度放牧、轮休、迁移或者控制饲养数量等措施²⁴;加拿大育空地区的甸尼族(Dene)人,当面临驯鹿群减少时,他们会自动取消捕猎计划;甸尼族人的行为也刺激了育空地区的政府,后者也开始采用类似方法保护驯鹿²⁵。这种“知止”的利用资源的态度,或许解决了人的欲求与环境供给发生冲突时如何可能的这一环境社会学的一大核心议题。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

在北极原住民的世界观中，将自然界的万物赋予人格，人类与动植物之间互惠互敬，这是人类与环境可持续发展的关键因素。可持续的人类与环境关系是指在继续保持和提高人类福祉的同时，不损害生态系统的多样性、环境的承载力和生产力，因为后者是人类依存的对象。可持续的人类与环境关系，在任何情况下都是如何管理好人类自身行为的问题，这正是因纽特人的名言：我们无法控制环境，但我们可以约束我们自己的行为。

(三) 努纳武特自治政府的设置

因纽特民族的治理原则在努纳武特自治政府的成立以及机构设置中得到了很好的体现。首先自治政府的成立是以谈判协商、非暴力的、团结合作、通过民主投票的方式而建立的。在这一过程中，因纽特民族本着相互尊重、一致同意的原则，先于因纽特民族内部协商，一致通过成立努纳武特自治政府的决议；然后再与联邦政府进行无数次协商、谈判，来解决彼此间存在的各种问题，最终与加拿大联邦政府、西北准省政府达成了有关土地所有权问题的协议，该协议包括建立努纳武特准省和政府，划界问题留待公民投票表决，并详细规定了努纳武特自治政府组建的时间表。

在建立努纳武特政府的过程中，是“从民众来”，那么政府成立后，唯一目的就是为民众服务，“到民众去”。有学者总结如下：将民众放在第一位；代表所有公民、对他们负责任、公平公正；政府职员是努纳武特地区民众的公仆；从民众中汲取智慧；为努纳武特地区民众所创造并属于他们；用全面的和历史的方式设置服务项目和服务机构；推动民众和谐相处；将有关民众福祉交到个人、家庭和社区手中；诚信、公开；鼓励杰出人物欢迎创新思想；努纳武特政府融合了因纽特民族和当代政府体系最好的方面。它可能是当今世界上最健全的政府²⁶。

在努纳武特自治政府的设置中同样体现了因纽特民族的治理原则，首先自治政府采取了公共政府而不是民族政府的形式，就是充分尊重和考虑居住在努纳武特地区 15% 的非因纽特人，保证这些人有充分的选举权和被选举权，有享受政府的各种补贴的权利。努那武特自治政府有 10 个部门组成，分别分布在努那武特省府易魁洛外的 10 个社区中，并且在努那武特境内的基吉柯塔鲁克、基瓦里奇、蒂克美奥特 (Kitikmeo Qikigtaaluk、Kivalliq、Kitikmeot) 等三个地区也设有地区办公室。这种去中心化的设置目的是尊重努纳武特各地区的平等，这不同于民主政治中的官僚体制设施。

四、余论

1999年4月1日，加拿大因纽特人的自治政府——努纳武特诞生了。这个位于加拿大东

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

北哈德逊与北极地带、占加拿大国土五分之一的原住民自治政府，是因纽特人与加拿大联邦政府花费长达 26 年的时间，经历无数次谈判、协商才得以成立的。加拿大因纽特民族取得了这块土地的 18% 的完全管理权（82% 的土地归联邦政府管辖）。因纽特人在北极治理中发挥的作用越来越大。但是我们也要看到其中的不足，另外 82% 的土地归联邦政府管辖。

目前北极理事会的治理模式相较于以往，更加充分地考虑到原住民在北极地区的生存权力和经济利益，也更多地承认了原住民在北极事务中的参与权力。但是，北极理事会等级差序的模式架构在强化了原住民参与者身份的同时，也变相地规避了原住民作为北极这片土地主人所理应享有的北极事务表决权。这种从属地位导致原住民依然不能作为一支的政治独立力量来决定北极事务国际治理的走向。

尽管目前北极原住民及其治理原则逐渐被一些北极治理机构所借鉴，原住民也被吸纳进这些治理机构，但这远远不够。当前迫在眉睫的任务是将北极原住民的治理原则运用到北极地区的环境、资源治理和管理中，北极治理应以北极原住民为主角，以他们的治理原则为主导，也应该以他们及其文化保存为主要任务，这样北极地区才能走上真正意义上的可持续发展道路。

如要进一步推进北极治理，相关机制安排就必须尊重那些与该地区自然环境保持独特而长久关系的原住民的利益；必须考虑子孙后代的利益；必须充分利用传统与主流的科学知识；必须以负责任和可持续的方式利用北极资源并将整体化或系统化的方法（如基于生态系统的管理方法、空间规划、全面环境影响评估等）作为相关决策的基础。

目前，相比于其他北极国家的北极政策依然更注重国家主权和资源开发利益的倾向，加拿大已经朝这个方向作出了更为人性化地调整，提出了以保护北极地区生态环境和原住民文化作为其北方战略的首要任务。《加拿大的北方战略》中提出：北方地区对于我们共享遗产和民族命运是多么的重要；加拿大北方地区首要的是人民，我们处理北方地区当前面临的机遇和挑战的能力将决定我们的未来²⁷。

这种发展走向或许可以促成未来北极治理摆脱当前一味纠缠与领土、主权纠纷的泥淖，将促进原住民在北极地区的可持续发展作为出发点，进而实现保护北极生态环境、维护地区和平与稳定的长远目标。

参考文献

- 1 本文为“南北极环境综合考察与评估专项”以及同济大学“985 工程”课题“全球治理与中欧关系”（0703141505）的中期成果。
- 2 作者潘敏：同济大学政治与国际关系学院副教授。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



³ Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, <http://iog.ca/>

⁴ Oran R. Young, "The future of the Arctic: cauldron of conflict or zone of peace?" *International Affairs*, Volume 87 Issue 1, 2011, p185-193.

⁵ Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, <http://iog.ca/>

⁶ Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, <http://iog.ca/>

⁷ Gail Fondahl & Stephanie IrlbacherFox, *Indigenous Governance in the Arctic*, <http://www.arcticgovernance.org/indigenous-governance-in-the-arctic.4667323-142902.html>

⁸ John Graham and Jake Wilson, *Aboriginal Governance in the Decade Ahead: Towards a New Agenda for Change, A Framework Paper for the TANAGA Series*, 2004. <http://iog.ca/>

⁹ *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, VOLUME 2 Restructuring the Relationship, Chater3 Governance*. <http://www.collectionscanada.gc.ca/>

¹⁰ *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, VOLUME 2 Restructuring the Relationship, Chater3 Governance*. <http://www.collectionscanada.gc.ca/>

¹¹ *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, VOLUME 2 Restructuring the Relationship, Chater3 Governance*. <http://www.collectionscanada.gc.ca/>

¹² Joanne Barnaby, *Indigenous decision making processes: what can we learn from traditional governance?* <http://iog.ca/>

¹³ *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, VOLUME 2 Restructuring the Relationship, Chater3 Governance*. <http://www.collectionscanada.gc.ca/>

¹⁴ Joanne Barnaby, *Indigenous decision making processes: what can we learn from traditional governance?* <http://iog.ca/>

¹⁵ Gail Fondahl & Stephanie IrlbacherFox, *Indigenous Governance in the Arctic*, <http://www.arcticgovernance.org/indigenous-governance-in-the-arctic.4667323-142902.html>

¹⁶ ACIA, Chater3, *The Changing Arctic: Indigenous Perspectives*, p66, http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA_Science_Chapters_Final/ACIA_Ch03_Final.pdf

¹⁷ *Inuit Observations on Climate Change*, Trip Report 1, <http://www.iisd.org/casl/projects/inuitobs.htm>

¹⁸ 长时间、分阶段的研究方法促使研究者采用各种研究技术,如访谈、音像、绘制地图等等被用来收集、分析各种资料。与个人和社区的密切合作是这个研究的中心点,这个个案研究将试图展示努哪武特地区的因纽特人是如何观察和经历气候和环境变化的,以及这种变化对他们的冲击及其带来的灾难。ACIA, Chapter 3, ACIA, Chapter 3, *The Changing Arctic: Indigenous Perspectives*, P82,

http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA_Science_Chapters_Final/ACIA_Ch03_Final.pdf

¹⁹ ACIA, Chapter 3, *The Changing Arctic: Indigenous Perspectives*, P83, http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA_Science_Chapters_Final/ACIA_Ch03_Final.pdf

²⁰ Ellen Bielawski, *Inuit Indigenous Knowledge and Science in the Arctic*, <http://www.carc.org/pubs/v20no1/inuit.htm>

²¹ <http://www.beaufortseapartnership.ca/knowledge.html>

²² ACIA, Chapter 3, *The Changing Arctic: Indigenous Perspectives*, http://www.acia.uaf.edu/PDFs/ACIA_Science_Chapters_Final/ACIA_Ch03_Final.pdf

²³ Gail Fondahl & Stephanie IrlbacherFox, *Indigenous Governance in the Arctic*, <http://www.arcticgovernance.org/indigenous-governance-in-the-arctic.4667323-142902.html>

²⁴ Gail Fondahl & Stephanie IrlbacherFox, *Indigenous Governance in the Arctic*, <http://www.arcticgovernance.org/indigenous-governance-in-the-arctic.4667323-142902.html>

²⁵ Gail Fondahl & Stephanie IrlbacherFox, *Indigenous Governance in the Arctic*, <http://www.arcticgovernance.org/indigenous-governance-in-the-arctic.4667323-142902.html>

²⁶ Tim Plumptre & John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, <http://iog.ca/>

²⁷ *Canada's Northern Strategy*[R/OL].<http://www.northernstrategy.ca/gov/index-eng.asp>. 2012年5月12日。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

北极治理与中国的北极政策*

宋黎磊

(同济大学政治与国际关系学院)

摘要: 从地缘政治角度看, 北极地区国家和相关国家的利益摩擦日益加剧。从地缘经济的角度而言, 北极资源开采的巨大难度和脆弱敏感的生态环境决定了国际合作是最好的选择。北极气候变化, 北极航道权益争夺等问题已成为全球治理中重要的治理对象。北极治理经过了由无序到有序的转变, 其治理模式对当前的国际政治体系、国际法体系和全球治理模式的演进产生了示范性影响。但目前北极治理的现状并不乐观, 北极资源开发与生态保护之间的矛盾; 北极国家权益主张与人类共同继承财产之间的矛盾; 行为体的积极活动与治理机制的滞后性之间的矛盾都将长期存在。中国的北极政策立场一直是以合作安全观为指导, 解决争议问题, 合理开发利用, 经由双边协商和国际机制解决分歧。

关键字: 北极治理、全球治理、非传统安全、中国北极政策

一 北极治理的界定与来由

北极治理是指由主权国家和非国家行为体就彼此共同关切的北极地区事务, 通过国际机制的正式制度或非正式安排等多边途径, 进行政策协调和共同合作管理。这一界定不仅突出了全球化时代治理的多元性, 也表明治理的主要方式是合作而不是武力冲突。¹

北极地区治理属于全球治理的一部分。从观念角度看, 北极治理的概念源于新自由制度主义的理念, 认同国际制度在促进国际合作上的功能。在治理过程中, 依靠各行为体自发地遵守彼此同意的行为规范, 才使得特定议题中的治理目标得以实现。由于北极地区治理的机制方面不存在垂直的、阶层化的和集中统一的权力结构, 与科层制的治理不同, 北极地区治理中的权力较为分散地存在于主权国家和非国家行为体之间, 由它们对北极地区存在的、彼此较为关切的议题进行协商、合作与管理。²

随之产生的疑问是为何要进行北极治理? 这主要是为了应对当前北极面临的气候变化、资源与生态、人类活动等非传统安全问题的挑战。首先, 北极问题在近年来得到世界的广泛

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



关注,很大程度上是由于气候变化带来的北极融冰加剧所导致的。北极的冰层融化的速度正在加快。在2012年8月,基于卫星图像的计算,北极夏季的冰层较之前的估算融化了超过50%。³过去的十五年中,虽然冰层融化的速度较之前二十年有所缓和,但科学家仍然相信在2060年左右,北极的冰层将全部融化。⁴北极地区环境退化将带来双重的全球安全挑战。一方面,北极气候变化很可能对全球气候系统产生重大的影响。⁵从而加剧温室效应。冰层的消失,最先影响的就是北半球中纬度地区的气候,诸多科学家预测将会带来一系列酷暑和干旱。因此,对气候变化所导致的北极环境安全挑战进行治理乃势在必行。

第二,随着全球变暖使得更易于进入北冰洋及沿海地区的预期升高,北极地区在经济上的重要性也与日俱增。北极气候的变化,为利用北极地区资源提供了可能。北极地区蕴藏着丰富的油气资源和其他各种矿产资源,是人类尚未大规模开发的资源宝库。根据美国地理调查估计,北极拥有世界未开发的石油和天然气总量的22%。⁶这些油气资源的84%位于离岸地区。北极地区还蕴藏着其他矿物资源。各种数据显示,其煤炭储量达到1万亿吨以上,占全球煤炭储量的1/4,甚至超过一半以上。北极地区还有大量的铜镍钯复合矿以及金、银、金刚石及铀、铁等战略性矿产。北极地区矿藏与油气资源开采必然涉及到主权与治理问题。⁷沿岸国家利用主权权利原则来强调自身的开采权,但由于开采与利用的技术难度,更加合理的通过合作来共同开发才是未来北极治理的关键。

第三,与此同时,北极安全挑战的日益严峻也使得北极的治理问题变得格外突出。冷战时期,北极地区就是美苏的战略竞技场。⁸冷战结束后,美俄都在北冰洋进行过冰下弹道导弹发射实验,俄罗斯的核潜艇常年游弋在北冰洋,美国也把它的反导基地的拦截导弹发射井设在阿拉斯加。因此,谁主导了北极。谁就主导了世界军事舞台的制高点。目前,北极国家和利益攸关方在北极的地缘政治博弈持续加强,各国纷纷出台北极战略,甚至主张以军事手段来捍卫各自在北极的利益。五个环北极国家——俄罗斯、加拿大、美国、丹麦以及挪威,在近近年来采取多种方式来维护其在北极经济与安全方面的利益。这些措施不仅包括出台各国北极战略,同时也包括发展新的军备能力。⁹尽管北极目前不是一个局势紧张的区域,不过由于近年来各国针对北极领土主权、资源开发、航道利用等方面的争夺,使得北极地区出现了安全困境。¹⁰

因此,针对北极的地缘政治经济环境,亟需主权国家以及国际组织展开合作,制定相关国际公约和国际法,实施相关措施,使得在可预期的未来,协调好各国在北极地区经济、战略、安全等方面的利益。

二 北极治理的演变

北极治理并不是近年来的全新产物,而是为应对在人类长久以来对北极的探索过程中不

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



断出现的新问题。从这一趋势的演进上,可以看到北极治理由无序到有序的转变,这种演变与人类的科技发展水平,客观的自然环境与主观的国家战略调整都有着密切的联系。

北极地区治理机制的建设是从环境治理开始的。北极地区相关海域的合作机制首次出现最早要追溯到英国政府20世纪50年代提出召开政府间海事协商组织的倡议,以应对在国际公域治理中的环境保护问题。¹¹20世纪70年代关于海洋主权与保护方面的协议的达成,促成了北极治理的雏形,伴随着1982年《联合国海洋法公约》的制定,关于极地地区的环境治理与保护也得到各国的讨论,最早由加拿大、苏联、美国在第三次联合国海洋法会议上提出,并最终在第234条款形式包含于最终的文本中。¹²

随着苏联解体以及冷战的结束,北极地区的合作之窗被打开,环北极国家由对抗走向合作。¹³特别是冷战后北极地区气候变化导致的环境问题加剧带来的各种后果和全球政治进程的加速,合力推动着北极地区安全议题由传统上重政治军事领域转为强调经济、环境和社会等非传统安全领域。随着治理概念本身的演进,对北极地区的非传统安全治理也日益成为非北极地区国家介入北极问题的途径。除了北冰洋沿岸、环北极国家之外,包括英国、爱尔兰、德国、荷兰等欧洲国家和中国、韩国、日本等亚洲国家都积极的介入了北极治理机制。

目前北极治理参与主体呈现出三个特点:第一,北极治理主体正经历着从北极国家为主到容纳更多非北极国家的变化。北极地区的治理主体包括北冰洋沿岸五国(加拿大、美国、俄罗斯、丹麦和挪威)以及领土进入北极圈内的瑞典、芬兰和冰岛等八个北极国家组成。北极地区外的治理主体包括欧盟、中国、韩国和日本等。第二,北极治理主体已经从国家层次的国家行为体为主,到超国家和次国家行为体同时参与北极治理。主要是非国家政府间国际组织、非政府间国际组织、北极地区原著居民委员会以及跨国公司和相关媒体等等。涉及北极治理的超国家和次国家行为主体包括:全球层次上的全球性组织机构,如联合国;¹⁴区域层次上的北极地区区域性组织机构,如北极理事会。北极理事会仍是北极地区治理中最为重要的平台和协商机制,为各国进行合理利用和开采北极资源提供了有效地制度化渠道,¹⁵这在北极理事会的制度安排上特别明显,虽然北极理事会正式成员国、国际组织、原住民代表、永久观察员国或国际组织以及特别观察员国或国际组织的总数加起来多达32个。¹⁶但其中最重要的是具有表决权的八个北极理事会成员国。而且根据第七届北极理事会部长会议《努克宣言》(Nuuk Declaration)的规定,若要成为北极理事会的观察员国或组织,就必须“承认北极国家在北极的主权、主权权利和管辖权”。¹⁷

第三,个体层次上的国家内部有影响力的个体和次国家层次上的国家内群体和组织及其活动的重要性日益凸显。¹⁸如关注和研究北极的自然或社会科学家和活动家等在北极治理中的话语权增加,以及如加拿大因纽特人和格陵兰岛原住民组织的自治运动得到更多的国际声援。北极原住民也对该地区提出权利要求。¹⁹在北极地区居住的人口约为四百万,其中原住民

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

所占比重超过百分之十。比如北极理事会中包括6个代表北极原住民的非政府组织：北极阿萨斯卡理事会(AAC)，阿留申人国际协会(AIA)，库臣理事会(GGI)，因纽特人北极圈会议(ICC)，俄罗斯北方原著民协会(RAIPON)和萨米理事会协会(SC)。尽管北极原住民获得的政治权利有限，并且他们的经济潜力尚未得到开发，但是那些计划在北极地区开发油气和矿产资源的公司将不得不考虑这些原住民的利益。挪威北部的萨米人已经从法律上获得了对当地资源的权利，并且正在促使在那里进行资源开发的公司对他们做出经济等方面的补偿。²⁰

三 北极治理的内容与途径

北极治理涉及的问题领域较为宽泛，层面多元，北极地区治理的问题既有地区特殊性，也蕴含全球治理普遍性，既包括北极领土争端、大陆架划界之争等地缘政治争夺。也包括资源之争、航道控制权之争等地缘经济利益争夺，同时也包括生态环境保护等问题。各项问题交错叠加更加深了北极治理的复杂性。随着全球气候变化以及各方政治博弈的加剧，未来北极地区产生新的治理问题的可能性也在不断上升。近年来，北极地区环境变化所带来的北极安全议题，开始在层次上得到“深化”，在领域上得到“拓宽”。²¹具体体现在以下几个方面：第一，在全球层面的环境领域，北极地区环境变化所带来的非传统安全影响涉及全球生态系统；第二，在国际体系层次、区域体系层次与国家层次交错的军事领域，针对北极地区的军备竞争关乎整个北半球乃至全球安全；第三，国家层次的政治领域，北极国家对北极地区的领土领海依然存在争议，全球对北冰洋作为全人类公地的立场不一；第四，在多维度的经济领域，对北极地区资源的获取既给包括北极国家和非北极国家在内的相关国家带来了经济安全挑战；第五，在国家内层次和个人层次的社会领域，北极地区土著居民面临巨大的认同挑战和生存威胁。

针对上述治理挑战，北极治理的途径也在不断调整。目前从架构上来说国际规制中的正式管理机制以及非正式安排的混合体。涉北极地区的行为体通过确定彼此统一的行为模式，包括治理的共同目标、参与方式与资格、互动规范与行为限制等，来进行综合治理。²²就现有的北极治理国际机制而言，可以分为下述三种。

(一) 全球性公约：网络化的软性治理

从全球层面的治理机制来看，按照北极的人类共有遗产(Common heritage of mankind)和全球公地(Global commons)的属性决定了它的“非竞争性”与“非排他性”要素，北极地区公海内资源应被视为面向所有国家的公共物品。²³适用于北极地区的国际环境公约，如针对气候变化、臭氧层破坏等问题；《联合国海洋法公约》以及国际海事组织制定的国际法律文件。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



(二) 区域性机制：半封闭式的竞争性合作治理

从北极治理来看,这种模式在谋求个体利益最大化的基础上,以固定规则指导各国交往体现出的效率原则,形成了互补性竞争格局,这种开放性的区域主义与半封闭式的合作保障了规则的执行与体系内的良性竞争与互动。特别针对北极治理而制定的北极地区区域性国际机制目前并不多,但重要性却在不断上升。在冷战结束之前,除了早期的《斯瓦尔巴德条约》(The Svalbard Treaty or the Spitsbergen Treaty, 1920)之外,仅有《保护北极熊协定》(International Agreement on the Conservation of Polar Bears, 1973)。该协定是由加拿大、丹麦、挪威、美国和前苏联等五国签署的。涉及北极地区全面治理的首个北极区域性国际机制是1991年签署的《北极环境保护战略》(Arctic Environmental Protection Strategy)。根据《北极环境保护战略》,北极八国承诺合作进行科学研究以确定污染源、污染途径以及污染影响并共享数据;联合行动优先领域为治理持久性有机污染物、石油、重金属、放射性物质以及酸化引起的污染;但《北极环境保护战略》是一个不具有对成员国构成法律约束力的共同承诺,缺乏实质性的可操作性意义,相关国家之间的深层次合作难以实现。这显然不符合应对日益严峻的北极安全挑战的客观需要。目前在北极地区具有强制约束力的是《北极搜救协议》(Arctic Search and Rescue Agreement, 2011)。这是在2011年第7届北极理事会外长会议上签署的,就各成员国承担的北极地区搜救区域和责任进行了规划。

(三) 小范围双边机制：相互制约的排他性治理

除了全球性和地区性治理机制外,北极地区建立了更为具体的双边治理机制。例如北极渔业治理,1992年,挪威和冰岛代表北极国家签署了《东北大西洋保护海洋生态公约》;1993年,冰岛、挪威格陵兰岛分别与欧盟签署双边渔业协议,俄罗斯、挪威和冰岛签署三边关于“Loophole 地区协议”;此外,在协议基础上建立“俄罗斯—挪威渔业问题混合委员会”(JRNFC)等。签订双边和多边协议旨在减少交易成本,使相关区域内的渔业管理和养护体现共享原则,并使沿海国接受某些强制性限制条款。例如,俄挪双边合作制度通过定期会晤机制,商讨各方捕捞量和相关规章制度。这一机制通过的决议对其他北极沿岸国家具有相当程度的排他性,所有非沿岸国在通过批准此框架内独立的双边或三边协议,并接受俄挪双方所确定的捕捞配额与技术标准后,才能获准在相应海域从事捕捞行为。²⁴此类排他性合作进一步明确了主体范围和责任归属,从而保障了相关协议的执行力度,在一定程度上避免了执法赤字问题,体现了治理中的约束性原则。

但现有的北极治理机制遇到的困境和挑战是不言而喻的。一方面,虽然适用于北极治理的全球普遍适用的国际机制以国际公法为基础,如《联合国海洋法公约》,但其显而易见的局限在于缺乏对普遍性原则的具体阐释,因而无助于解决北极治理中的特定问题,如北极航道

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

争议。事实上,对《联合国海洋法公约》相关条款的不同理解,恰恰是导致北极航道争议的一大根源。另一方面,在涉及北极治理的区域性国际机制中,1920年签署的《斯瓦尔巴德条约》虽然具有约束性,但针对的只是斯匹次卑尔根群岛这一个案。与此相类似,1973年签署的《保护北极熊协定》也只是个案式约束性的多边国际条约,其宗旨是拯救和保护北极熊的生存环境。

总之,北极治理从过程上来说,是开放性和排他性兼备,行为体在自愿基础上根据利益与责任加入或退出治理过程,并根据北极地区现实形势的发展来调整战略目标以及行为模式。由于北极地区的特殊属性,其治理模式强调治理主体的多元化。治理的目标始终是以北极地区现有制度为基础,通过减少行为体间的交易成本,设计约束和执行机制,进而选择规范交易过程的有效路径,争取达到治理兼顾公平和效益的平衡状态。近年来北极地区大量非安全议题的出现,客观上要求相关行为体改进或提升更有针对性的北极治理机制,包括区域性国际法文件和区域合作制度,如以北极理事会为代表的区域可持续发展机制的不断完善。

四 北极治理的矛盾与发展趋势

当前北极气候变化问题,北极航道问题、围绕北极地区资源的权益争夺等已成为全球治理区块中重要的治理对象。北极地区的新变化对当前的国际政治体系、国际法体系和全球治理模式的演进产生了示范性影响。目前北极地区存在三大矛盾:一、北极资源开发与生态保护之间的矛盾;二、北极国家权益主张与人类共同继承财产之间的矛盾;三、行为体的积极活动与治理机制的滞后性之间的矛盾。²⁵

(一) 北极资源开发与生态保护之间的矛盾

气候变暖造成的影响将北极地区推向了地缘政治的最前沿,这种潜在的影响正在将北极地区变成充满各种环境问题和各种复杂挑战的中心。北极冰层的融化极大改变了原有的北极地理和海洋环境,曾经冰层封存的石油、天然气、矿产资源和渔业资源现在都变得可望而又可及了。但是北极地区作为一个统一的区域性生态系统,其主要特征是自身的脆弱性和较弱的自我修复及调节能力。包括油气资源开采与商业航运等活动在内的各种人类活动的迅速增加,已使脆弱的北极自

然生态环境日趋恶化,并给该地区原住民的原始社会生态带来极大风险。北极地区的气候和环境条件恶劣,例如持久性有机污染物(POPs)和重金属,已经在损害北极的生态系统。此外该地区油气资源开发项目的风险极高。一旦海床发生石油泄漏将很难处理,受漏油污染的冰块最远可漂流至1300公里以外的地方,最终会造成无可挽救的灾难,严重程度将远超2010年的墨西哥湾漏油事故。²⁶同时,北冰洋商业航运的开展也是造成环境恶化的关键因素,

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



尤其是穿过加拿大北方群岛的西北航道,以及贯穿挪威和俄罗斯北部海岸的北方海航道,一旦发生油船泄露等突发性污染事件,将对海洋生态环境造成严重的破坏。相关研究人员还在很多北极海洋生物体内发现大量的有害物质,这些有害物质极可能经由食物进入人体,威胁人类健康。由于北极地区部分原住民目前仍依靠捕猎为生,食物的匮乏与污染将对这些原住民部落的生活造成严重打击。此外,近年来北冰洋游客呈大幅增加趋势,旅游业对自然环境造成的扰乱和噪音污染和垃圾堆积等问题,也是不容忽视的。

(二) 北极国家权益主张与人类共同继承财产之间的矛盾

如前所述,多层次的北极地缘政治的复杂结构日益形成,环北极国家正在强化各自对北极领土主权的诉求。目前就北极领土主权争端而言,在北极地区起作用的法律体系包括三个层面:国际法、欧洲法和国家法,北极地区的陆地除了加拿大和丹麦就汉斯岛归属存在争议外,其他主权争议都已经解决。很大一部分水域也落入北极国家的专属经济区和大陆架管辖之下。其中,美国、加拿大和俄罗斯分别授权本国次一级的政府机构来管辖北极地区的阿拉斯加、加拿大北方领土和俄罗斯独立的政治实体。北极原住民也被给予不同的权利。芬兰、瑞典和丹麦都是欧盟的成员,但是丹麦的格林兰决定不参加当时的欧洲经济共同体,因此它有着广泛的自主权利。冰岛和挪威为欧洲自由贸易联盟的成员,注定要受到欧洲法的影响。气候变化已经极大改变了北极地区的自然地理景观,提升了北极地区在未来世界中的战略地位,这就对相关国家在北极地区采取积极的海洋战略提出了紧迫的要求。但与过去的那种以武力为后盾的地缘政治竞争不同,目前北极地区的竞争强调以实证科学数据为根据提出法律上的领土要求。北极各国试图通过控制北极领土和大陆架来阻止他国获取北极资源。当前,在没有领土主张重叠或冲突存在的区域,存在能源前景和经济活动,但经济活动进展缓慢。各国对北极地区军事关注尚未发展成地区军备竞赛,而只是反映在对领土要求和重大利益的主张和要求上。现在的问题是北极冰层的进一步融化、技术的进步和开发资源的需要将集中在各国大陆架主张重叠或冲突的区域。北极地区的主体是北冰洋,除北冰洋沿岸国家主权或管辖权以外的部分属于公海或国际海底区域,即全球公域,根据《联合国海洋法公约》相关规定,公海区域实行公海自由原则,而国际海底区域属于人类共同继承财产。如果北冰洋沿岸国家根据《联合国海洋法公约》取得外大陆架,北冰洋公海部分的国际海底将缩小为现在的九分之一(从288万平方公里缩小到34万平方公里),这将严重侵犯全球的公共资源。²⁷

(三) 行为体的活跃性与治理机制滞后性之间的矛盾

全球气候变化正在从根本上改变北极地区的战略地位与经济地位。日渐融化和消失的海冰正在为北极地区创造极大的商业潜能,为近海油气资源开采和大规模渔业发展带来新的机遇。这些变化对当前存在的北极治理模式提出了挑战 and 新的要求。北极地区本来就缺乏有效的地区治理框架,气

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



候变化与能源开发又加剧了该地区的竞争,再加上北极地区原有的大陆架划界争端,对北极相关治理机制进行调整、完善的呼声也日益高涨。然而,当前北极治理机制的变化和调整相对滞后,部分北极国家出于各自国家利益和战略的需要,对北极政策的制定和调整采取保留的态度。以北极八国为主导的北极理事会则体现出较强的排他性,通过对观察员的职责与权限及获得观察员地位的程序进行规制,大幅提高了非北极国家参与北极治理的成本。在北极地区制度建设中,早已出现了四组相互联系的进程。第一是地区安全再概念化,区分了民事安全与军事安全,主要处理民事安全即所谓的软安全问题,如生态安全;第二是北极治理民事化,在民事领域的合作机制倍增,比如国际北极科学委员会、北极国际社会科学学会等组织机构;第三是决策程序的地区化,即北极问题主要由北极国家及相关组织进行决策;第四是北极政策形成过程中非政府组织在北极问题上动员民众积极参与,迫使政府做出回应。尽管如此,目前北极地区在安全合作模式的制度构架方面仍存在着不少缺陷。以北极理事会这一区域性治理机制为例,首先,由于北极地区的领土边界与资源边界并不重合,北极理事会在处理这些问题时缺乏效率甚至影响力。其次,北极理事会的成员国和观察员国分别有不同的议题偏好。²⁸继而,航道、地区安全以及海床都是北极地区所提供的公共物品,为各国所共享。随着极地冰盖逐渐变薄,更多的公共物品会随之出现,如何管理这些公共物品将成为北极地区国际治理与合作的一大主题,由于此问题十分复杂,需要进行较长期的战略规划。而北极治理也因此成为一个极富争议并值得持续关注的议题。概言之,北极地区是资源和航路的“富集区”,同时也是世界大国利益交错的地区,面对层出不穷的新问题,如何实现和平开发北极的目标,不断挑战着北极现有的制度安排。

五 北极治理的未来与中国参与北极治理

当前北极治理的困境与全球治理的困境一脉相承。正是出于各国对于规范性和协商性的认同差异,普世性价值观认同缺失和行为体自身利益考虑构成了制度性困境。主要表现为:一,基于国家主义和全球主义两种不同理念,北极治理主体呈现出以国家行为体为主、多元行为体共存的局面;二,出于北极治理的有效性考虑,北极治理机制正由软性承诺向硬性法规方向发展;三,由于北极治理的复杂性,北极治理领域处于传统安全议题与非传统安全议题相交织的状态。北极地区国际治理问题具有高度复杂性,要实现这一领域国际治理与合作的良性发展,需要改革现行机制,将北极理事会从国际论坛改变为具有约束力的国际组织,增加议题针对性,解决具体问题;逐步确立涉及北极地区的国际法基础,规定各国合法权益,规制治理机制中出现的具体问题,规范北极航路、资源开发等国家或非国家行为。同时,也要深入并拓展现有研究。下一阶段的北极治理需在制度性安排中进一步平衡不同治理主体间

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

的利益、权力和责任,平衡治理路径的灵活性和适应性,²⁹在制度设计层面保障上述“三原则”,最终建立起主体多元化和结构层级化的北极治理模式。北极事务是全球政治事务的重要组成部分之一,中国作为近北极国家,有必要积极参加北极地区的全球治理,对中国而言,中国属于《斯瓦尔巴德条约》缔约国并参加了其他北极区域的国际论坛和组织,因此中国在未来的北极能源开发中也有权争得属于自己的一席之地。积极参与北极地区治理是我国国内经济发展的需要,是更好地实现和维护中国海外利益的需要,是21世纪中国作为负责任大国发挥重要国际作用的需要。中国不仅有权在公海航行、捕鱼和参与研究,也有责任为北极治理提供更多的公共产品。³⁰虽然从较长的时段看,中国对北极地区的经费投入和科考频次远远比比不上对南极地区。³¹但是在过去的十年中,中国对北极地区的投入超过了其他所有非北极国家。1996年中国政府正式加入北极国际科学委员会,并于1999年、2003年、2008和2010和2012年组织进行了五次北极海洋综合考察,包括北极地区国家科学家在内的数十名外国科学家也参与了部分活动。中国政府支持北极理事会的宗旨与目标,北极理事会对非北极地区国家和相关国际组织持开放态度,这为形成北极地区国家与非北极地区国家密切合作、良性互动、共同解决跨区域问题的合作模式奠定了基础。中国于2013年成为北极理事会的正式成员国,在制度化地参与北极治理过程中,有针对性地开展国际合作,加强了北极问题的自然科学研究能力,强化北极事务国际关系、国际法层面的精细化和负责人的研究,进而厘清中国在北极治理机制中的国际利益和参与路径,探寻北极地区善治和中国北极利益的契合点。中国参与北极事务已涉及“三重身份”,分别是“非北极国家(non-Arctic state)”、“近北极国家(near-Arctic state)”³²和“利益攸关方 stakeholder)”³³。尽管如此,中国在具体的北极治理问题上持审慎态度,倾向于通过多边合作发挥自身影响力。中国是第一个制定了气候变化行动计划发展中国家并加入了关于北极环境保护公约。中国签署了联合国土著宣言的权利,尊重北极地区原住民的一切权利。目前与中国相关性最高的问题是气候变化问题。³⁴中国近些年致力于跟踪研究北极地区的气候变化;对北极地区进行科学研究,包括研究北极上空的地球和宇宙空间;探索海运、贸易和开发能源的新机遇。³⁵中国认为,通过科学研究加强北极与非北极国家的合作有助于在全球层面促进北极区域治理。总之,不论是政府还是公司企业,中国需要更进一步地参与到与北极国家的合作中,共同建立北极地区国际治理与合作的国际机制与国际法体系。特别是外大陆架划界问题又是一系列北极争端当中最为核心的议题,中国没有理由对此坐视不顾。坚持联合国与国际法框架下的外大陆架划分,是维护我国及世界其他国家在北极利益的根本立场。虽然中国至今并未出台自己的北极政策白皮书,但学者们的普遍观点是,中国的北极政策还是可以从其总体外交政策目标——政治稳定;主权安全,领土完整和国家统一,经济和社会的可持续发展中一窥究竟:中国在北极的核心利益是经济利益,具体包括进入更便捷的海运航道,可利用资源的获取,提高能源安全,

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

人员流动的便利以及在该地区享有更大的话语权。在全球化时代中国要实现上述目的,无法自行其是,而是要寻求自身利益与全人类共同利益之间的平衡。更是以积极参与现有北极治理机制,为北极治理模式的逐步改善贡献更多中国特色公共产品为路径的。

参考文献

*本文是国家社科基金一般项目“中国参与北极地区开发的理论与方略研究”(批准号:14BGJ026);中国极地研究中心承担的中国国家海洋局国家专项“南北极环境综合考查”子专题“极地地缘政治研究”(CHINARE2012-04-05-01)的阶段性成果。

¹ 国内北极治理的主要论著有:何齐松的“气候变化与欧盟的北极战略”(《欧洲研究》,2010年第6期)、夏立平的“北极环境变化对全球安全和中国国家安全的影响”(《世界经济与政治》,2011年第1期)、杨剑的“北极航道:欧盟的政策目标和外交实践”(《太平洋学报》,2013年第3期)、赵隆的《北极治理范式研究》(时事出版社,2014年版)和杨剑等合著的《北极治理新论》(时事出版社,2014年版)等。国外的北极治理研究不仅关注北极问题与自身的关联,更试图从更高层面来解决治理过程中面临的挑战,尤其在国际合作领域。如以地缘政治为视角的研究分析了主权、航道、资源等领域的冲突及合作,代表作有盖尔·奥什连科(Gail Osherenko)和奥兰·杨(Oran Young)的《北极时代:激烈冲突和冰冷现实》(Gail Osherenko and Oran Young, *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005)、查尔斯·艾莫尔森(Charles Emmerson)的《北极未来的历史》(Charles Emmerson, *The Future History of the Arctic*, New York: Public Affairs, 2010)等。在以制度建构为视角的研究中,主要是集中在国际机制和国际法的困境等方面,如奥兰·杨的《管理北极:从冷战剧场到合作的马赛克》(Oran Young, *Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation*, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 11, No. 1, 2005, pp. 9-15);奥拉夫·斯托奇(Olav Stokke)主编的《国际合作与北极治理:机制有效性和北方地区建设》(Olav Stokke, *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, London and New York: Routledge, 2007)。

² Jessica Shadian, “Remaking Arctic governance: the construction of an Arctic Inuit polity,” *Polar Record*, Vol. 42, No. 222, 2006, pp. 249-250.

³ “Rate of Arctic Summer Sea Ice Loss is 50% Higher than Predicted,” *The Guardian*, at <http://www.guardian.co.uk/environment/2012/aug/11/arctic-sea-ice-vanishing>, last accessed on 20 May 2015.

⁴ Gautam Naik, “Arctic Ice Grows Again in August After Record 2012 Melt,” *Wall St. J.*, Sept. 11, 2013, p. A5.

⁵ James Kraska, “Governance of Ice-Covered Areas: Rule Construction in the Arctic Ocean,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 45, 2015, pp. 260-261.

⁶ USGS News Room, “90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic,” July 23, 2008, at http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980&from=rss_home, last accessed on 20 May 2015.

⁷ Erica Dingman, “Sovereignty Matters: States, Security and Climate Change in the Arctic,” *The World Policy*

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



Institute, New York, International Affairs Working Paper, May 5, 2011; Kathrin Keil, "Opening Oil and Gas Development in the Arctic—A Conflict and Risk Assessment," *Tvergastein—An Interdisciplinary Journal of the Environment*, special issue on "The Opening of the Arctic," 2, November 2012, pp. 36-43.

⁸ Lassi Heininen, "Circumpolar International Relations and Geopolitics," p. 219, http://www.svs.is/AHDR/AHDR%20chapters/English%20version/AHDR_chp%2012.pdf, last accessed on 20 May 2015.

⁹ Kristian Atland, "Interstate Relations in the Arctic: An Emerging Security Dilemma?" *Comparative Strategy*, Vol. 33, No. 2, 2014, pp. 145-146.

¹⁰ Evan Branden Montgomery, "Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty," *International Security*, Vol. 31, No. 2, Fall 2006, p. 152. Also see Andrew Kydd, "Trust, Reassurance, and Cooperation," *International Cooperation*, Vol. 54, No. 2, Spring 2000, p. 326.

¹¹ "Torrey Canyon resulted in adoption of the International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties," Nov. 29, 1969, 970 U.N.T.S. 211. See, Ved P. Nanda, "The 'Torrey Canyon' Disaster: Some Legal Aspects," 44 Den. L. J. 400 (1967).

¹² U.N. Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982, 1833 U.N.T.S. 397, <https://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%201833/v1833.pdf>, last accessed on 20 May 2015.

¹³ Grant Shelagh, *Polar Imperative: A History of Arctic Sovereignty in North America*, Douglas & McIntyre, Vancouver, 2010, pp. 401-402.

¹⁴ 在涉及因领土争端而导致的国家之间冲突的发生,联合国安理会有权利介入冲突的调解和平息。联合国环境规划署和联合国开发计划署是北极理事会的永久观察员国。

¹⁵ 北极理事会下设6个工作组和4个项目行动计划。此外还有次区域的巴伦支欧洲—北极理事会、巴伦支地区理事会、巴伦支欧洲—北极地区联合理事会、国际北极科学委员会、北冰洋科学委员会、泛太平洋北极工作组、北极国际社会科学学会等组织机构,其中巴伦支欧洲—北极理事会、巴伦支地区理事会、巴伦支欧洲—北极地区联合理事会分别下设6个工作组或委员会、4个工作组、5个工作组。它们的工作重点也都是非传统安全议题。

¹⁶ 根据北极理事会网页上的公布,北极理事会除上述成员国和组织外,现有12个观察员国家,9个政府间和议会间的国际组织和11个非政府组织观察员 <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>. last accessed on 20 May 2015.

¹⁷ "Nuuk Declaration (2011)," <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>. last accessed on 20 May 2015.

¹⁸ Timo Koivurova, "Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance," *Polar Record*, Vol. 46, No. 2, p. 148.

¹⁹ Ashild Kolas, "Indigenous Rights, Sovereignty and Resource Governance in the Arctic," Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 499-500.

²⁰ 潘敏:《北极原住民研究》,北京:时事出版社,2012年版,第298页。

²¹ 王传兴:“北极治理:主体、机制和领域”,《同济大学学报(社会科学版)》2014年第4期,第27-28页。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

- ²² Oran R. Young, "Arctic Governance – Pathways to the Future", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.1, No.2, 2010, pp. 164-165.
- ²³ Scott Jasper, ed., *Conflict and Cooperation in the Global Commons: A Comprehensive Approach for International Security*, Washington D.C.: Georgetown University Press, pp. 2-3.
- ²⁴ Geir Honneland, *Arctic Politics, the Law of the Sea and Russian Identity: the Barents Sea delimitation agreement in Russian public debate*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 30-34.
- ²⁵ 程保志: "当前北极治理的三大矛盾及中国应对", 《当代世界》, 2012年12期, 第71-73页。
- ²⁶ Nong Hong, "The melting Arctic and its impact on China's maritime transport," *Research in Transportation Economics*, Vol. 35, No. 1, 2012, p. 55.
- ²⁷ 郭培清等: 《北极航道的国际问题研究》, 北京: 海洋出版社, 2009年版, 第59页。
- ²⁸ Uttam Kumar Sinha, "The Arctic: An Antithesis," *Strategic Analysis*, 2013, Vol. 37, No.1, pp. 35-36.
- ²⁹ Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward, The Arctic Governance Project, International Steering Committee, 2010, p. 12.
- ³⁰ Ye Jiang, "China's role in Arctic Affairs in the Context of Global Governance," *Strategic Analysis*, 2014, Vol. 28, No. 6, pp. 914-915.
- ³¹ Linda Jakobson and Jingchao Peng, "China's Arctic Aspirations," SIPRI Policy Paper, No. 34, November 2012, p. 19.
- ³² Stockholm International Peace Research Institute, China defines itself as a "near - arctic state", May 10, 2012, www.sipri.org/media/pressreleases/2012/arcticchinapr. last accessed on 20 May 2015.
- ³³ Malte Humpert and Andreas Raspotnik, From "Great Wall" to "Great White North": Explaining China's politics in the Arctic, Aug. 17, 2012, page 2, <http://issuu.com/openbriefing/docs/chinas-politics-in-the-arctic>. last accessed on 20 May 2015.
- ³⁴ Lincoln E. Flake, "Russia and China in the Arctic: A Team of Rivals," *Strategic Analysis*, Vol. 37, No. 6, p. 681.
- ³⁵ [俄] A.O.巴拉尼科娃: "中国北极政策的现状与前景", 陈秋杰译, 《俄罗斯学刊》, 2012年第2期, 第24页。



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【焦点关注】

主导北极议程：美国的机遇与挑战*

孙凯

(中国海洋大学法政学院)

提要：2015年4月美国将再次担任北极理事会轮值主席国，这为其在北极理事会中引入“美国议程”以及塑造美国在北极事务中的领导地位提供了机遇。美国能否成功主导北极议程面临国内和国际两个层面的挑战：美国在北极事务中能力建设不足、决策体制分散，国内多种力量对优先议程设置存在竞争，其他国家对美国设置议程的认同程度不一等。

关键词：美国北极政策 北极理事会 北极治理

美国是一个北极国家，但在相当长的一段时间内北极事务处于其全球战略与国内政策相对边缘的地位，美国甚至被称为是“勉强的北极大国”(reluctant Arctic Power)。¹ 进入21世纪以来，随着北极地区环境的变化与地缘政治态势的变迁，美国开始从国家安全、经济发展与环境保护等方面重新审视北极地区在其全球战略和国内政策中的地位。奥巴马上台以来，北极事务在美国政府议程中的优先程度大为提升。² 2013年5月，奥巴马政府颁布新的《北极地区国家战略》，明确将美国在北极地区的安全利益与能力建设、北极地区的资源开发和环境保护、通过国际合作重振美国在北极地区的领导地位等作为美国北极战略的首要考量。³ 2014年以来，实施《北极地区国家战略》以及为美国在2015年4月担任北极理事会轮值主席国进行准备成为美国北极政策的首要任务。

一、未雨绸缪：为担任北极理事会轮值主席国做准备

北极理事会是北极地区最重要的区域政府间论坛，⁴ 时隔八年之后，美国将在2015年4月接替加拿大担任轮值主席国。在北极地区快速变迁以及国际社会对北极事务日益关注的背景下，美国希望抓住这一难得机会，塑造其在北极事务中的领导地位。⁵ 2014年以来，美国开始为担任轮值主席国进行准备，集中体现在涉北极事务的人事安排、机构设置以及增强北

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

极事务能力建设三个方面。

(一) 任命专司北极事务的高级别官员

美国是北极八国中少有的未设立北极大使的国家。2013 年以来,阿拉斯加州民主党参议员马克·贝吉奇(Mark Begich)多次提出议案,要求在美国国务院设立北极大使,以便能够更加有效地处理北极相关的国际事务。2014 年 7 月 16 日,国务卿克里宣布任命前海岸警卫队司令罗伯特·帕普(Robert J. Papp Jr.)海军上将担任美国北极特别代表。克里在宣布任命的新闻发布会上明确表示,“奥巴马政府致力于提升北极事务在美国对外政策和国家安全战略中的地位,因为美国是一个北极国家,北极政策空前的重要,尤其是美国将在 2015 年再次担任北极理事会的轮值主席国。”⁶ 罗伯特·帕普在担任海岸警卫队司令期间,多次赴北极地区执行任务,对北极事务非常熟悉。同日,克里宣布任命美国北极研究委员会主席弗兰·乌尔姆(Fran Ulmer)担任国务院北极科学与政策特别顾问,⁷为奥巴马政府和国会在北极研究方面提供咨询。弗兰·乌尔姆自 2011 年 3 月以来担任美国北极研究委员会主席,曾经担任过阿拉斯加大学安卡洛奇分校校长,2010 年 6 月,在奥巴马的任命下加入处理墨西哥湾漏油以及近海采油管制的国家委员会。弗兰·乌尔姆的北极事务经历还来自她曾经担任过阿拉斯加州副州长一职。担任国务院北极科学与政策特别顾问这一新的职务后,她将直接参与北极开发与管理的规划政策制定。

(二) 涉北极事务机构的整合

美国北极事务的决策体制相对分散,在政府中约有 20 多个机构或部门涉及北极事务,但部门间缺乏统领性的整合与协调,不利于北极事务的决策。《北极地区国家战略》明确提出对北极问题进行整体性管理的要求,以协调经济发展、环境保护和文化价值之间的平衡。美国将“促进联邦政府各部门之间的协调,以及与北极地区管理活动相关的合作者之间的协作”。⁸ 2014 年 1 月,奥巴马政府发布《北极地区国家战略实施计划》,该计划明确将“整合联邦政府内涉北极事务相关机构”作为实施北极战略的重要内容。⁹ 2014 年 5 月,美国政府问责局(Government Accountability Office)在《北极事务:更好的指导与管理自愿建议将提升美国在北极理事会中的参与》报告中指出,美国在北极理事会中的参与不够,需要在国内采取整体性方式提升北极议题的优先度,以推动美国在北极理事会中的参与和领导。¹⁰ 为进一步提升和加强美国政府层面的“北极意识”,在阿拉斯加州共和党议员邓恩·杨(Don Young)和华盛顿州民主党议员瑞克·拉森(Rick Larson)的倡议下,2014 年 8 月发起成立了国会北极工作组(Congressional Arctic Working Group),负责召集来自原住民社区、环保领域、油气、航运以及国家安全领域的多方人员,就北极事务向国会议员进行咨询和建议。¹¹ 2015 年 1 月,奥巴马签署“推进国内北极事务行动的整合”的行政令,明确北极地区的战略、

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



生态、文化和经济价值,指出美国必须致力于保护其在北极地区的国家利益,具体包括国防、主权权利和责任、海上安全、能源和经济利益、环境管理、科学研究与考察、依据国际法所拥有的海上自由航行等。鉴于美国在2015年将担任北极理事会轮值主席国,拥有协调一致的国内政策尤为重要。因此,奥巴马在行政令中明确要求成立北极行政指导委员会,对美国国内的北极政策进行协调。¹²

(三) 强化北极事务的能力建设

体现北极地区行动能力的一个重要指标就是该国所拥有破冰船的数量与能力。与其他北极国家相比,美国拥有的破冰船数量非常有限。¹³ 据统计,俄罗斯有34艘,且正在建设一艘世界上最大的核动力破冰船,芬兰和瑞典各有7艘,加拿大有6艘。¹⁴ 而美国海岸警卫队仅有两艘破冰船在役,分别为1999年开始服役的中型破冰船“希利号”和1976年开始服役并经多次大修的重型破冰船“极地星号”。¹⁵ 对此,罗伯特·帕普在2011年担任海岸警卫队司令时就在国会听证会上呼吁,美国需要加强对北极地区行动能力的建设,包括增加拨款建造破冰船、购置相关设备、加强基础设施建设等,以维护美国在北极地区的利益。¹⁶ 美国在“北极地区国家战略实施计划”中明确提出,计划进一步加强在北极地区的基础设施、通讯设施等方面建设,以应对北极地区日益增长的人类活动和可能发生的风险等。

二、美国担任轮值主席国期间的优先议程

随着美国担任轮值主席国日期的临近,美国智库与学者纷纷为美国任期内优先议程设置建言献策。2014年3月,布鲁金斯学会(The Brookings Institution)发布题为“北极近海油气开发:美国的领导作用”的研究报告。报告认为基于美国的国家利益,美国必须在加强北极近海油气开发的国际机制中发挥领导作用,建议美国担任轮值主席国期间将北极海域油污防治、控制及应对作为主要议题之一,任命北极大使,在国务院中设立北极事务处,加强在楚科奇海与俄罗斯的合作以及在贝福特海域与加拿大的合作,支持企业界领导建立在北极地区应对油污和安全问题的资源共享机构,加强北极理事会在协调应对近海油污问题上的努力,支持成立北极周边海域油气管理者联盟等。¹⁷

2014年4月,美国进步中心(Center for American Progress)发布题为“帮助北极理事会发现真实的北方:克里准备担任北极理事会轮值主席的优先事项”的报告,认为美国在担任轮值主席国期间应优先考虑如下事项:(1)将气候变化问题作为统领性主题,并将对气候变化及其影响的应对作为北极理事会的优先议程;(2)减缓在北极地区气候变化的影响,增强北极社区对气候变化的适应能力,尤其需要减少黑炭和甲烷的排放,拓宽北极地区居民获取高效及可再生能源的途径,加强该地区居民适应气候变化的能力,以及确保北极地区运

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

输安全等；(3) 在国内采取系列政策以支持美国在北极事务中发挥领导作用，包括冻结美国在北极海域的油气开采，确保北极地区和平、安全与稳定，尽快批准《联合国海洋法公约》等。¹⁸

2014年9月，国际与战略研究中心(CSIS)组织召开了“传递北极理事会的火炬：加拿大北极理事会主席国任期回顾与美国北极理事会主席国的展望”研讨会。罗伯特·帕普出席并对美国担任轮值主席国期间的主要规划与议程进行阐释，其中包括加强北极理事会的组织结构，提升北极理事会观察员国与永久参与方在北极事务中的参与度，推动北极理事会与其它涉北极事务国际组织的协调，促进北极理事会的问责制与透明度等。另外，美国还计划在国内开展一系列公关活动，提高美国公众的“北极意识”。¹⁹

2014年12月，新美国安全中心(Center for New American Security)发布题为“北极2015及未来：美国在北极地区领导作用的战略”的政策简报，认为如果现任美国决策者未能认识到北极时代的到来，将使美国在未来的北极经济与战略竞争中陷于被动，其他国家会趁势增强在北极地区的利益和主张。要实现美国在北极地区的利益，必须加大在北极地区基础设施、法治建设、管理制度方面的投入，以有效应对北极地区日益增多的人类活动所带来的挑战；在国际层面，美国必须敦促执行在搜救、北极海域石油污染治理以及北极地区航行和风险应对等方面的国际法规，为北极地区的国际治理制定坚实的框架。²⁰

2014年10月，在加拿大耶洛奈夫(Yellowknife)召开的北极理事会高官会期间，美国代表展示了其担任轮值主席国期间的初步设想。美国将以“一个北极：共同的机遇、挑战与责任”为标语，其中“一个北极”指北极国家及其人民的联合，而“共同的机遇、挑战和责任”则意在所有人共同分担管理北极地区的责任。根据美国代表在耶洛奈夫北极理事会高官会上的汇报材料，美国国务卿克里将担任北极理事会主席，罗伯特·帕普将作为轮值主席的联络人，茱莉亚·格雷(Julia L. Gourley)将担任北极事务高官。

美国任期有如下三个主要目标：继续加强作为政府间论坛的北极理事会；在北极理事会推行新的长期优先议程；在美国及世界范围内提升对北极和气候变化问题的认知。²¹

尽管美国政府尚未发布其担任轮值主席国期间优先议程的正式文件，但从一些涉北极事务的文件以及美国北极事务高官在多个场合的讲话中，其优先议程已经逐渐明晰。²²美国担任轮值主席国期间的优先议题如下：

第一，应对气候变化对北极地区的影响。

美国计划在所有北极国家推动执行“黑炭和甲烷工作组”和“短期气候变化影响因素任务组”提出的建议，即各国编制黑炭排放清单，以明确排放黑炭的产业领域，从而采取行动减少排放，并在北极理事会高官会议上汇报进展；与此同时，推动观察员国采取同样的行动。

美国和瑞典将继续引领并完成“北极适应能力报告”，确保提出的建议明确、具体且有政

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

策导向。美国计划创建新的决策工具来支持地方层面适应气候变化和应对气候风险的措施。美国建议鼓励北极国家建立预警指标系统，且将其整合为统一的北极地区网络，囊括所有气候变化对北极地区的物理、生物、社会、经济方面所带来的影响的所有指标，进而为北极地区的决策者、科学家、媒体等提供相关信息。

第二，加强北极地区事务的管理。

美国决定推动保护北极海洋环境工作组（PAME）建立北极地区海洋保护区网络体系；确立北极及周边海域建立海洋保护区的目标；参照其它海域海洋保护区模式，对在北极海域原住民捕鱼、商业捕鱼、航运、油气开发、矿物开采、旅游等活动，采取基于生态系统的原则进行管理。

美国计划在北极地区采用“区域性海洋保护计划”的管理模式，因为这一管理模式将协调北极地区的科学研究和日益增多的人类活动，并且有利于推动北极地区日益增长的软法和硬法的体系化。

美国决定加强在北极地区的海洋环境保护，促进有关环境影响的有毒物质、冰情等相关情况的信息共享，推动在应对油污等方面的能力建设和信息共享，并且继续建设应对北极海域污染物的能力建设。

美国拟推动北极地区搜救能力的建设，在条件许可的情况下，计划开展全面的搜救演习，暂定2015年5月进行模拟演习以及在2016年夏天在北极海域进行海上搜救演习。

另外，美国决定提升对北极海域海水酸化的监测，并对公众、媒体等就海水酸化问题及其影响等方面的知识培训。

第三，推动北极地区经济发展，提高当地居民生活水平。

美国决定拓展美国偏远地区社区可再生能源伙伴计划并将其推广到所有的北极地区，使用可再生能源实现北极地区社区的电力供应。

美国将与其他北极国家合作开发可再生能源利用的技术，通过公私合作伙伴的模式来提供可再生能源利用的服务。

美国政府充分考虑到阿拉斯加地区在北极事务中的利益，重视北极地区的社区卫生和公众健康服务，为阿拉斯加州偏远地区的居民提供可负担得起的饮用水和污物处理服务，并在2016年技术成熟之后将其推广到其他北极国家。

美国计划建立一个统一的、基于科学的方法来研究导致自杀行为的主要因素以及探索应对自杀问题的措施。

美国决定在北极地区加强通讯设施的建设计划，与其他北极国家进行合作共同完成对北极地区的通讯基础设施进行评估，并将其提交给国际通讯联盟和相关的私营部门，从而推动在北极地区商业通讯基础设施的建设。

从美国担任轮值主席国期间的议程设置来看,应对气候变化及其影响是最优先事项,这与气候变化给北极事务带来的影响以及对采取行动的迫切要求密切相关。美国力图在北极理事会框架内提升气候变化议题的优先程度,并将北极国家以及域外排放大国都纳入到应对气候变化行动中来。在气候变化的影响下,北极地区面临着一系列新问题与新挑战,因此美国也将对北极地区基于生态系统的管理作为其优先议程。另外,美国力图继续加强北极理事会职能,使其在提高环境质量以及在北极地区经济可持续发展方面采取切实可行的措施。²³ 在国内的维度方面,美国的北极政策必须应对阿拉斯加北极地区的需求,而这包括基础设施建设、阿拉斯加地区的经济发展与居民生活水平的提高等。

三、踟蹰前行:美国担任轮值主席面临的挑战

从以上规划来看,美国所设定的“远大目标”与“宏伟计划”,²⁴意在塑造美国在未来北极事务中的领导地位,并在国内议程中提升北极意识,但美国拟定的优先议程能否获得国内外支持,以及在其任期内能否真正建立美国在北极事务中的领导地位,仍面临着一系列挑战。

首先,美国北极事务优先议程的设定受国内多种力量博弈的影响。目前,美国将应对气候变化及其影响等全球性问题作为担任轮值主席国期间的最优先议程,引起阿拉斯加北极政策委员会的不满。2014年10月6日,该委员会的参议员赖斯·麦克古尔(Lesil McGuire)和众议员鲍勃·贺润(Bob Herron)在致罗伯特·帕普和大卫·鲍顿(David Balton)的公开信中表示,将气候变化、环境保护等作为最优先议程不合时宜,确保北极地区居民的工作机会和经济发展、应对北极地区的自杀问题、为北极偏远地区居民建造安全可持续的卫生设施、确保北极地区航运安全等应作为美国的最优先议程。²⁵另外,根据美国北方研究所(Institute of the North)的报告,对阿拉斯加来说,美国北极事务的优先事项是确保可持续的与健康的社区、可持续的能源与负责任的能源开发、应急事件应对能力建设、交通基础设施建设等。²⁶阿拉斯加州希望美国担任轮值主席国期间的北极政策能够充分考虑阿拉斯加的需求,并在政策制定等方面发挥主导作用。阿拉斯加地区原住民群体认为,美国因阿拉斯加的存在而成为北极国家,北极理事会优先议程应考虑该地区原住民的需求,将粮食安全以及原住民自决权等置于更为优先的位置,但这些问题在美国拟议的优先议程中并未提及。

²⁷其次,美国北极理事会优先议程能否得到北极理事会成员国支持仍面临挑战。鉴于不同国家对北极事务的认知以及北极事务在各国国内政治中的优先程度有所差异,北极理事会的优先议程难免打上轮值主席国国内政治的烙印。对加拿大而言,依据2009年发布的《加拿大北方战略》,其在北极地区的优先领域包括:在北极地区行使主权,推动北极地区经济和社会发展,保护北极地区环境,改善北极地区治理,以使北极地区居民更多地参与北极事务的

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

决策。²⁸ 加拿大总理哈珀 (Stephen Harper) 对北极地区行使主权的方式就是“使用它, 或者失去它” (use it, or lose it)。²⁹ 因此, 加拿大自哈珀政府以来加强了对北极地区的开发, 并在担任北极理事会轮值主席国期间重点推动北极地区经济发展, 其口号也设置为“为了北方地区人民的发展”, 并于2014年成立“北极经济理事会”。而对美国而言, 其在北极地区的利益首先是国土安全、环境保护以及北极地区发展, 北极地区的经济开发并非其优先议程。美国担任轮值主席国期间, 将优先推动环境管理与保护, 重点关注黑炭和甲烷等“短期气候污染物”控制、推动北极地区气候科学研究、提升北极地区适应和应对气候变化的能力。

³⁰ 由于北极理事会的决策和议程设定采取成员国一致同意的原则, 美国的北极理事会议程能否获得各国认可与支持仍未可知。2015年1月, 罗伯特·帕普在访问瑞典、挪威、丹麦、芬兰、俄罗斯期间, 会见了上述国家的政府代表、原住民群体、非政府组织代表以及科学界和商业界领导人物, 就包括北极事务在内的议题进行沟通, 以期获得这些国家对美国设置优先议程的支持。

再次, 乌克兰危机之后, 美俄关系直接影响了两国在北极事务中的合作。北极地区的政治发展与国际合作, 在一定程度上从属于外围国际政治局势的发展, 北极地区的合作很容易成为大国对抗的牺牲品。³¹ 无论从北极地区的人口、领土 (领海) 面积来看, 俄罗斯无疑是最大的北极国家, 在北极事务中有着强大的影响力。乌克兰危机引发了一系列连锁反应, 美俄成为战略对手, 欧盟与俄罗斯关系也急转直下。³² 随后美国、欧盟等国对俄罗斯采取的经济制裁, 直接影响了俄罗斯在北极地区开发的计划, 也对美俄在北极事务中的合作产生了负面影响。³³ 俄罗斯能否认同美国北极理事会优先议程的设置, 能否在当前局势下与美国等北极国家保持高质量合作, 也是美国面临的挑战之一。

最后, 美国北极事务的能力建设将决定其能否实现对北极事务的领导。美国在北极地区的基础设施状况、对北极地区的投资以及北极议题在政府议程中的优先程度方面, 落后于大多数北极国家。近年来, 美国虽在北极事务能力建设方面采取了一些措施, 但距离北极事务领导者的期望还有较大差距。由于美国至今尚未批准《联合国海洋法公约》, 在其它北极国家争相提交延伸大陆架申请的情况下, 美国无法依据该公约对北冰洋地区大陆架延伸提出主张, 限制了其自身在北极事务中的相关权益。³⁴

四、结语

在北极地区态势变迁加速的背景下, 北极理事会也在一定程度上经历着功能转型, 从“高层次论坛”向机制化的国际组织发展, 从“影响政策”向“制定政策”的功能转型。³⁵ 美国非常重视今年再次担任北极理事会轮值主席国的机遇, 希望藉此重塑在北极事务中的领导地

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

位。但是，美国所制定的优先议程能否得到落实，面临着国内外的诸多挑战。在结束短短两年的任期之后，美国的北极理事会优先议程能否进一步延续，也是值得思考的问题。2015年1月，美国北极事务特别代表罗伯特·帕普出席在挪威举办的北极前沿论坛并作主题演讲，显示了美国希望向国际社会充分阐释其议程设置，进而获得国际社会的支持。

美国的北极理事会优先议程着重强调气候变化、加强北极理事会职能以及推动观察员国参与等举措，也会影响到中国未来参与北极事务。在气候变化领域，中美两国同为温室气体排放大国，美国在北极理事会框架内加强应对气候变化优先议程的设置，要求观察员国“有意义”地参与，为两国在气候变化领域开展合作提供了机遇。与此同时，两国在该领域的合作也将面临未知的挑战，如美国可能借此议题要求观察员国承担超出本国能力的国际责任与义务，对此我国也应保持高度的谨慎与警惕。

参考文献

* 本文发表在《国际论坛》2015年第4期，第35-40页。本文系教育部重大课题攻关项目“新时期中国海洋战略研究”（13JZD041）、教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学海洋发展研究院项目“中国参与北极治理的战略规划研究”（2014JDZS04）、国家社科基金重点项目“国际法视角下的中国北极航线战略研究”（13AZD084）的阶段性成果。

¹ Robert Huebert, “United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” *SPP Briefing Papers of University of Calgary*, Vol.2, Issue 2, May 2009, p.2, <http://www.policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/sppbriefing-huebertonline.pdf>. (上网时间: 2015年1月28日)

² 孙凯: “奥巴马政府的北极政策及其走向”, 《国际论坛》, 2013年第5期, 第55-60页。

³ The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” May 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf. (上网时间: 2015年1月16日)

⁴ 唐国强: “北极问题与中国的政策”, 《国际问题研究》, 2013年第1期, 第21页。

⁵ Elizabeth Rosenberg, David Titley & Alexander Wiker, “Arctic 2015 and Beyond: A Strategy for U.S. Leadership in the High North,” December 2014, Center for New American Security Policy Brief, http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_ArcticHighNorth_policybrief_RosenbergTitleyWiker.pdf. (上网时间: 2015年1月18日)

⁶ John Kerry, “Retired Admiral Robert Papp to Serve as U.S. Special Representative for the Arctic,” July 16, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229317.htm>. (上网时间: 2015年1月16日)

⁷ *Ibid.*

⁸ The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” May 2013.

⁹ The White House, “Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region,” January 2014, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf. (上网时间: 2015年1月16日)

¹⁰ United States Government Accountability Office, “Arctic Issues: Better Direction and Management of Voluntary

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



Recommendations Could Enhance U.S. Arctic Council Participation,” May 16, 2014,

<http://www.gao.gov/assets/670/663245.pdf>. (上网时间: 2015年1月16日)

¹¹ Don Young & Rick Larsen, “The United States Needs to Turn its Attention to the Arctic Ocean,” *Washington Post*, August 1, 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/the-united-states-needs-to-turn-its-attention-to-the-arctic-ocean/2014/07/30/1255c866-1753-11e4-9e3b-7f2f110c6265_story.html. (上网时间: 2015年1月16日)

¹² The White House, “Executive Order: Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic,” January 21, 2015, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic>. (上网时间: 2015年1月25日)

¹³ Milosz Reterski, “Breaking the Ice: Why the United States Needs Nuclear-Powered Icebreakers,” *Foreign Affairs*, December 2014.

¹⁴ National Research Council, *Polar Icebreakers in a changing world: An Assessment of U.S. Needs*, The National Academies Press, 2007, p.59.

¹⁵ 美国另外一艘重型破冰船为1977年开始服役的极地海号, 后因发动机损伤自2010年之后就不再服役, 海岸警卫队原计划在2012年将其拆除报废, 后因阿拉斯加国会议员的反对而将报废的计划搁置, 但是至今未能获得足额的维修经费对其进行修复服役。Hector Martin, “Polar Sea Revisited,” *The Arctic Journal*, October 16, 2014, <http://arcticjournal.com/politics/1082/polar-sea-revisited>. (访问日期: 2015年1月26日)

¹⁶ Robert Papp, “Defending U.S. Economic Interests in the Changing Arctic: Is There a Strategy?” July 27, 2011, <http://www.dhs.gov/news/2011/07/27/written-testimony-uscg-senate-commerce-science-and-transportation-subcommittee>. (上网时间: 2015年1月28日)

¹⁷ Charles K. Ebinger, John P. Banks and Alisa Schackmann, “Offshore Oil and Gas Governance in the Arctic: A Leadership Role for the U.S.,” March, 2014, <http://www.brookings.edu/research/reports/2014/03/offshore-oil-gas-governance-arctic>. (上网时间: 2015年1月16日)

¹⁸ Cathleen Kelly, Michael Conathan, and Vikram Singh, *Helping the Arctic Council Find Its True North: Priorities for Secretary Kerry as He Prepares to Take on the Chairmanship of the Arctic Council*, April 4, 2014, <http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/04/ArcticPolicy.pdf>. (上网时间: 2015年1月16日)

¹⁹ “Passing the Arctic Council Torch: A Review of the Canadian Chairmanship and Preview of the Upcoming American Chairmanship,” CSIS, September 30, 2014, http://csis.org/files/attachments/140930_Passing_the_Arctic_Council_Torch_Executive_Summary.pdf. (上网时间: 2015年1月16日)

²⁰ Elizabeth Rosenberg, David Titley & Alexander Wiker, “Arctic 2015 and Beyond: A Strategy for U.S. Leadership in the High North”.

²¹ Matthew Smith, “As U.S. Outlines Arctic Council Goals, Native Groups and State Lawmakers Left Wanting,” <http://www.alaskapublic.org/2014/11/03/as-us-outlines-arctic-council-goals-native-groups-and-state-lawmakers-left-wanting/>; “Arctic Council: United States Chairmanship 2015-2017,” <http://www.knom.org/wp-audio/2014/11/2014-11-03-US-Chair-Arctic-Council.pdf>. (上网时间: 2015年1月28日)。

²² 其中包括美国代表团2014年10月在北极理事会高官会议上的讲话, 其演讲展示稿见“Arctic Council: United States Chairmanship 2015-2017,” <http://www.knom.org/wp-audio/2014/11/2014-11-03-US-Chair-Arctic-Council.pdf>.

(上网时间: 2015年1月28日); 美国北极事务特别代表罗伯特·帕普2015年1月16日在瑞典国际事务研究院发表的题为“北极挑战”的演讲, Robert J. Papp, Jr., “Arctic Challenges”, January 26, 2014,

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



<http://www.ui.se/evenemang/arctic-challenges>. (上网时间: 2015年1月31日)。

²³ Robert Papp, Jr., "The United States as an Arctic Nation: Opportunities in the High North," December 10, 2014, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA14/20141210/102783/HHRG-113-FA14-Wstate-PappJrR-20141210.pdf>, (上网时间: 2015年1月26日)

²⁴ Randy Showstack, "U.S. Readies 'Aggressive' Arctic Council Agenda," Eos, November 18, 2014, Vol.95, No.46.

²⁵ Lesil McGuire and Bob Herron, "Letter to Papp and Balton from AAPC Co-chairs," December 2014, <http://www.akarctic.com/wp-content/uploads/2014/10/10.6.14-LTR-to-Papp-and-Balton-from-AAPC-co-chairs-FINAL.pdf>. (上网时间: 2015年1月16日)

²⁶ "Alaska's Priorities for and Role in the 2015 U.S. Chairmanship of the Arctic Council," Institute of the North, http://www.institutenorth.org/assets/images/uploads/articles/Final_Report_-_Arctic_Council_executive_summary_-_final.pdf. (访问时间: 2015年1月30日)

²⁷ Matthew Smith, "As U.S. Outlines Arctic Council Goals, Native Groups and State Lawmakers Left Wanting".

²⁸ "Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future," <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf>. (上网时间: 2015年1月20日)

²⁹ Office of the Prime Minister, "PM Announces Plan to Identify and Defend Northern Resources," August 26, 2008, <http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=2242>. (上网时间: 2015年1月28日)

³⁰ Shen Duggal, "US Appears Set to Differ Arctic Council Agenda from Canada," November 6, 2014, <https://www.cigionline.org/articles/us-appears-set-differ-arctic-council-agenda-canada>. (上网时间: 2015年1月25日)

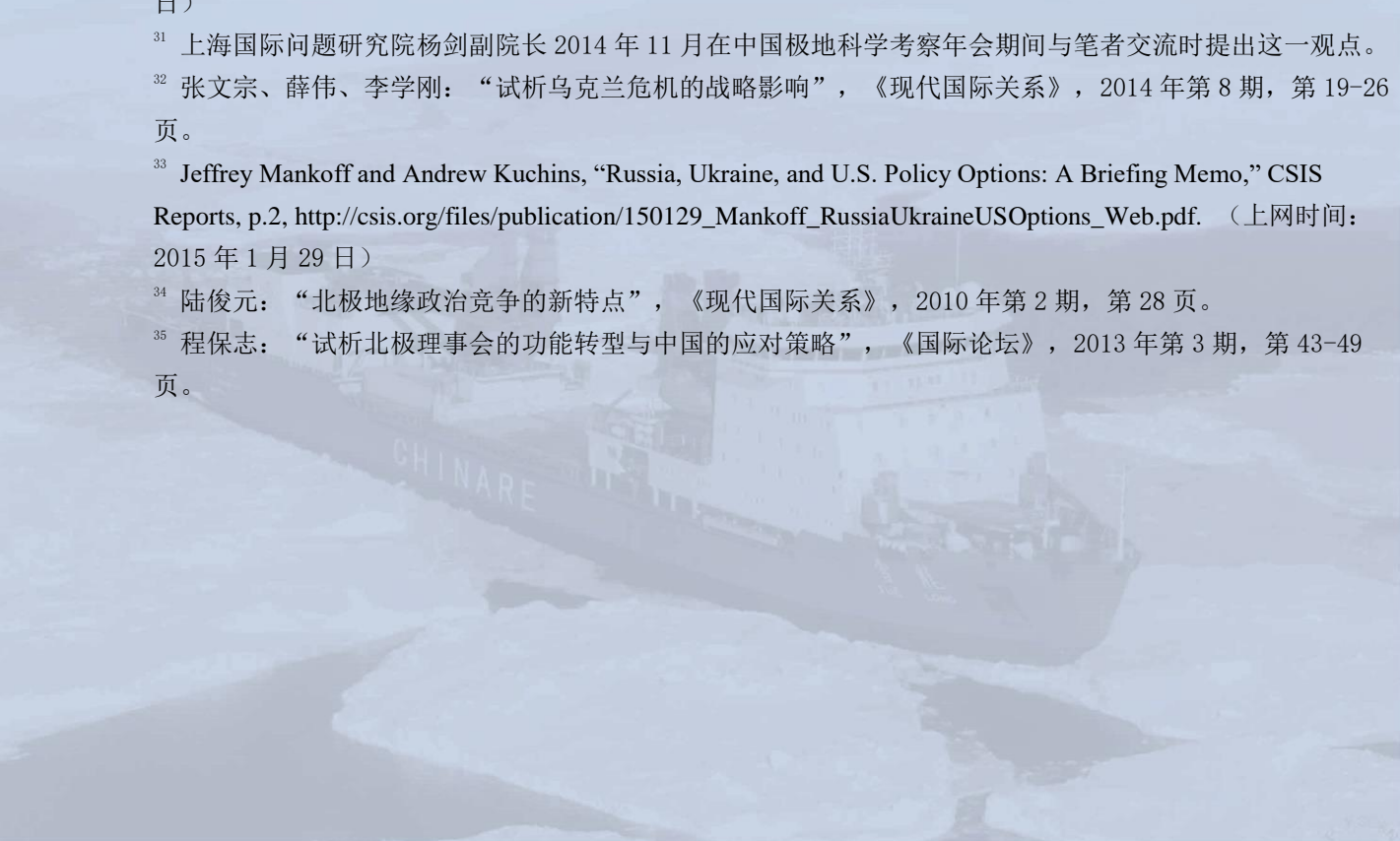
³¹ 上海国际问题研究院杨剑副院长 2014年11月在中国极地科学考察年会期间与笔者交流时提出这一观点。

³² 张文宗、薛伟、李学刚: "试析乌克兰危机的战略影响", 《现代国际关系》, 2014年第8期, 第19-26页。

³³ Jeffrey Mankoff and Andrew Kuchins, "Russia, Ukraine, and U.S. Policy Options: A Briefing Memo," CSIS Reports, p.2, http://csis.org/files/publication/150129_Mankoff_RussiaUkraineUSOptions_Web.pdf. (上网时间: 2015年1月29日)

³⁴ 陆俊元: "北极地缘政治竞争的新特点", 《现代国际关系》, 2010年第2期, 第28页。

³⁵ 程保志: "试析北极理事会的功能转型与中国的应对策略", 《国际论坛》, 2013年第3期, 第43-49页。



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地翻译】

环北极因纽特人聚居区资源开发原则宣言

王薇 译

(同济大学政治与国际关系学院硕士研究生)

导言

北极地区拥有丰富的资源，全球对其矿产与油气的需求不断增加，而与此同时，北极所面临的气候变化及其它环境压力与挑战的深度和广度也在不断地拓展；

《联合国原住民权利宣言》承认了因纽特人的基本权利，其它文件，如，土地权利协议法案、土地申明协议（或条约）、政府、政府间以及宪法协议等法律与政治条款或机制也对这些权利进行了规定，此外，《环极地因纽特人北极主权申明》也进一步对这些权利予以了肯定；

鉴于以上两点，并出于对因纽特先人创造力、适应力与智慧的尊重，以及对每一代因纽特人适应变化、推动因纽特人更好的物质与文化未来的能力的信念；

我们，因纽特人聚居区（Inuit Nunaat）的因纽特人宣布：

健康的社区与家庭需要一个健康的环境与经济作为保障。

经济与社会文化必须兼顾发展。

经济、社会与文化的自己自足是实现因纽特人更好地政治自治的基石。

可再生资源使因纽特人从尚未有文字可考的历史开始得以延续到现在。在未来，因纽特人后代将继续根据营养、社会、文化以及经济的需求来利用海洋食物。

负责任的非可再生资源开发也对因纽特人的现在和将来起着重要且长期的作用。非可再生资源的开发受到因纽特人聚居区治理结构的管理，能通过私有领域（就业、收入、商业）

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

与公共领域（共有土地收入、税收、基础设施）等途径推动因纽特经济与社会的发展。

资源开发速度对因纽特民族来说意义深远，必须维持合适的平衡。我们认为，资源开发速度必须满足可持续、多样化的经济生长，又不引起环境恶化与大量外来劳动力的涌入。

资源开发既会造成环境与社会影响，又能带来经济效益。在权衡利弊时，必须首先考虑到受影响最大与最长久的人，并赋予他们在决策制定时的优先话语权。这一原则适用于因纽特人聚居区内部，以及因纽特人聚居区与世界其它地区之间的中间地区。

所有的资源开发必须在很大程度上有助于提高因纽特人的居住水平与社会条件，尤其是非可再生资源开发，必须通过推动教育与其它形式的社会开发、基础设施建设以及非采掘业的发展来促进经济多样化。

在因纽特人聚居区的资源开发与相关政策制定中，因纽特人很高兴同资源开发商、政府以及当地社团建立全面合作伙伴关系，来保障因纽特人的长久利益，承担基本的环境与社会责任。

在进一步的细节方面，我们宣布：

1 公正、清晰与透明

1.1 世界上各民族及其社会、文化与经济系统之间的联系越来越紧密，变化发生的速度越来越快，世界面临的挑战越来越复杂，人类活动的风险也越来越大。

1.2 在这种环境下，世界各民族、各国家必须公正、清晰、透明地开展合作，这种方式也符合因纽特人的文化和传统。

1.3 我们希望表明我们对于资源开发的主要理解和意图，以及我们再资源开发中所处的位置，开诚布公将有利于因纽特民族与全球社会。

1.4 本宣言虽然主要针对的是非可再生资源的开发，但是，我们必须认识到（a）非可再生资源与可再生资源的利用问题是息息相关的，（b）本宣言所制订的原则在很多方面同样适用于可再生资源的利用。

2 联合国原住民权利宣言

2.1 《联合国原住民权利宣言》是因纽特人聚居区资源开发的基石。

2.2 《原住民权利宣言》承认原住民的自决权。据此，因纽特人有权自由地集体决定其政治、经济与文化发展道路。因纽特聚居区的资源开发直接涉及到我们的自决权以及《宣言》中规定的其它许多权利。

2.3 由因纽特与非因纽特人选民联合组成的治理结构，是实践包括自决权在内的原住民各项权利的切实可行的方式。对某一特定地区的因纽特人而言，无论其自决的水平与方式如何，资源开发必须首先通知该区的因纽特人，并取得其同意。

2.4 私人资源开发商以及负责资源开发管理的政府与公共机构，必须依据《原住民权利宣言》来开展活动。《原住民权利宣言》的执行情况应公开透明，并受到独立、公正的审查。

3 环北极因纽特人北极主权宣言

3.1 因纽特人聚居区内的资源开发必须依据因纽特人北极圈理事会 2009 年 4 月通过的《环北极因纽特人北极主权宣言》。

3.2 《环北极因纽特人北极主权宣言》确定了一系列关于因纽特人聚居区资源开发与管理的原则，包括，法制的重要性以及在国际与国内法律下因纽特人做为北极原住民的应有权利。

4 政策制定与决策中作为合作伙伴的因纽特人

4.1 《环北极因纽特人北极主权宣言》的中心是在涉及因纽特人聚居区的政策制定与决策中，因纽特人必须作为活跃且平等的伙伴关系。

4.2 不同的情形下，与因纽特人在资源开发问题上的合作也会有不同的特点，但是，合作的精神和实质必须延伸公告领域的治理以及私人领域的企业。

4.3 合作必须有因纽特人参加，因纽特人聚居区的资源开发活动直接影响到当地的因纽特人，因此，他们积极、有意义地参与是十分必要的。

4.4 通过联合经营、有利于平等参与商业模式、许可证与租约等土地与资源授权方式以及其它一些手段，因纽特人的商业能力与企业规模有增长的空间和前景，合作关系必须考虑到这一因素。

4.5 因纽特人意识到：在因纽特人聚居区内，有必要建立并实施因纽特人内部的协商机制，来确保涉及某一因纽特地区获得批准，而对临近因纽特地区有重大环境等影响的资源开发项目时，不同因纽特地区之间能有效地交流信息。

5 全球环境安全

5.1 因纽特人以及其它民族都有义务通过其自己的机构或国际机构，从全球环境安全的

角度来评估自己行为的风险和效益。

5.2 因纽特人聚居区的资源开发活动必须有助于，而不是有损于，全球、国家以及地区在减少温室气体排放方面所作出的努力，资源开发应时时考虑到气候变化这一现实。

5.3 在实施应对气候变化的相关机制时，国家与国际社会应共同致力于支付气候变化应对措施以及 Inuit Nunaat 地区与社区中燃料相关基础设施升级的费用。

5.4 资源开发项目不能加剧气候变化对北极野生生物产生的生存压力。

5.5 北极资源开发的进度必须得到仔细斟酌，以最小化其对全球环境安全的风险。

6 健康环境中的健康社区

6.1 人类群体与个人的身心健康不能脱离健康的自然环境。

6.2 因纽特人聚居区的资源开发提案必须经过整体评估，并重点考虑人类需求。

6.3 因纽特人聚居区的资源开发必须有助于提高因纽特人聚居区中群体与个人的身心健康。

6.4 资源开发必须提高，而不是有损，因纽特人的食物安全。

6.5 在当代，健康的北极社区需要建设、维持、与提高核心的基础设施（包括，住房、教育、医疗与服务设施）与交通交流网络，来为公共领域的活动和私人企业提供便利。

7 因纽特人聚居区的经济自给自足与资源可持续发展

7.1 因纽特人寻求通过因纽特人聚居区资源的长期开发来发展经济。

7.2 因纽特人聚居区的资源开发必须是可持续的，不仅要能满足因纽特人今天的需求，还要不损害因纽特人明天的利益。

7.3 资源开发项目的支持者需要展示所提议的开发是可持续的。

7.4 在决定某一资源开发提案是否可持续时，必须利用最先进的科学知识、因纽特人学问以及最优的标准。

7.5 设定标准的国际机构必须直接向因纽特人寻求意见。国家、地区、与当地组织，如海洋与土地管理机制，运作必须有效、透明、且负责任，来获得因纽特公众的信心。

7.6 可持续标准必须重点强调获取受资源开发项目直接影响的群体的支持的必要性。

8 影响评估与防治

8.1 尽管有产权或政府权利保证机制，但因纽特聚居区内的非可再生资源开发却没有独立的或不受限制的“权利”来予以保护。开发项目必须接受因纽特人的审查，并被证明是最有利于因纽特人以及更广泛的公众。

8.2 陆地与海洋管理机制必须包含：(a) 指定了适用于特定项目的基本规则的长期土地使用计划，(b) 测量特定项目可能影响有力的影响评估程序。

8.3 管理、土地使用计划与影响评估程序必须谨慎处理现有和潜在项目的累积效应，限制批准项目的数量和规模。

8.4 覆盖广阔地理面积的影响评估机制是重要且必要的管理手段，应在项目提案前完成这一工作。

8.5 在项目进行过程中以及项目完成或废弃后所有潜在的环境、社会经济、与文化影响都应经过影响评估的检测。

8.6 根据《里约环境与发展宣言》的相关条款，预防性原则与污染者负担原则必须应用于项目策划、评估、实施与改造的所有阶段。

8.7 在项目实施前与实施过程中，必须全面计划栖息地与受影响的土地、水域的改造、恢复工作，并予以充分的资金支持。

8.8 因纽特聚居区的所有开发项目必须依照最完善、最高要求的环境标志，充分考虑北极环境。(例如，采矿活动与离岸碳氢化合物开发应向陆地或北极水域零排放。)

8.9 防止海洋漏油与消除陆地与水域有毒物质排放是至关重要的两点。预防工作应被视为是减少成本的一项投资。

8.10 漏油、陆地与水体污染与采矿紧急事故的处理必须依据最高的科技标准与切实有效的清洁技术，且需要因纽特人的全面参与。

8.11 北极水域发生漏油事故时，解决方式的提案必须是已被验证过的，有能力在冰冻、破冰、与再次结冰的环境下有效运作。在进行此能力展示前就批准资源开发项目是极不负责任的行为。

8.12 北极海域有效的漏油预防与处理工作需要航船运输进行积极监测，以及在灾难发生时快速有效的应急响应。承担相关责任的公共机构与开发商必须承诺加大在航海救援、船只交通管理、船舶合格检查、安全因素、应急响应能力、以及整个港口的基础设施方面的投入。

8.13 必须全面严格地坚持执行北极海洋监测的各项标准与要求。

8.14 针对海洋石油开采与开发中可能发生的土地、水体、与海洋污染，必须建立起一个国际的责任与赔偿机制。

8.15 北极理事会的“北极海洋油气指导原则”是最低标准。

9 提高因纽特人居住条件与扩大因纽特人治理

9.1 因纽特人期望新的资源开发项目能有助于改善其物质条件。相关国际原住民与人权

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

法律与标准、因纽特人所居住的四个北极国家的宪法结构与政治价值观、以及合理公正的原则都为这一期望打下了坚实的基础。

9.2 通过各种机制——土地权利协议立法、土地声明协议(条约)、自治协议以及宪法条款——因纽特人对其聚居区拥有重要的治理权。这些机制中的很大一部分都为因纽特人直接参与资源管理机构与策划、审查、监管机构创造了条件。

9.3 虽然这一趋势主要是因纽特人努力与决心的成果,它也得到了四个北极国家的支持,并在这些国家内达成共识。

9.4 因此,资源开发项目必须考虑到因纽特人自治能力不断加强的这一趋势,并在可能的程度上,推进这一趋势的发展。

9.5 资源开发各个阶段的公共收入应根据以下优先级,以公正、透明的方式进行分配:

(1)对计划外的环境后果提供安全保障,(2)补偿社区与地区造成的负面影响,(3)帮助提高社区与地区居住条件与整体健康,(4)保障财政健康与因纽特人治理机构与机制的稳固。只有在聚居区因纽特人的合法要求得到满足后,公共收入才能纳入中央政府财政金库。

9.6 因纽特人聚居区内的资源开发活动,应最大化因纽特人在各个层次的就业率。

9.7 除资源开发的份额之外,因纽特人必须从资源开发项目中直接获取大量就业收入利益。相应地,在加拿大、格陵兰、俄罗斯与美国应用利用公共领域的投资设立因纽特人教育基金。

10 促进与适应动态的因纽特文化

10.1 许多关于原住民的国际法原则与标准都根植于一个强烈的信念,即,保护与发展人类文化的多样性既是全人类的责任又有利于全人类。《联合国原住民权利宣言》承认,原住民有权维持、控制、保护与发展其自己的语言、传统知识、文化遗产与表达方式。

10.2 因纽特文化根基深远且不断发展。因纽特人致力于保证资源开发项目能支持与提升因纽特人文化,而不是对其文化造成破坏或打压。

10.3 因纽特人致力于保护其自己的文化不受过度野心、时机错误或计划不周的大型资源开发项目所带来的负面压力的影响,尤其是目前这种大量的非因纽特人涌入的局面,但未能给因纽特人带来其所需的技术、技能、培训与商业机会。

10.4 因纽特人聚居区的政府、公共机构与私人行为者必须共同遵守这些承诺。

我们,因纽特人聚居区(Inuit Nunaat)的因纽特人,致力于贯彻本《宣言》中制订的各项因纽特人聚居区资源开发原则。因纽特人敬请——并有权希望——所有在因纽特人聚居区

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

或寻求在聚居区内参与资源治理、管理、开发或利用的行为者依照本《宣言》的各项规定与精神开展活动。

文章来源: www.inuit.org
www.inuitcircumpolar.com

www.iccalaska.org



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

防治北冰洋公海不受监管捕鱼的宣言 (草案)

王梅 译

(同济大学政治与国际关系学院硕士研究生)

此次会议于2015年7月16日在奥斯陆召开,来自加拿大、丹麦王国、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国的代表们继续讨论有关防治北冰洋公海海域不受监管的公海捕鱼的临时措施的实施。他们采用了以下声明:

我们知道,近来通常每年冰面会覆盖在北冰洋公海海域上,这使得这些水域上的捕鱼活动难以进行。我们都知道,由于气候的变化导致冰分布的变化和相关环境现象的改变,北冰洋的海洋生态系统正在演变中,但我们对于这些变化所带来的影响知之甚少。我们注意到,直到现在北冰洋生态系统对人类活动还是相对未知的。

我们认识到健康的海洋生态系统的重要作用 and 为提供食品和营养的可持续渔业的重要作用。我们知道在受渔业管辖的沿海海域国家和北冰洋公海海域都可能有鱼类的出没,包括横跨鱼类资源。我们更需注意的是,近年来北冰洋冰盖已经在减少,包括北冰洋公海的部分海域。

根据可用的科学信息,我们认识到,不久的将来在北冰洋公海海域进行商业捕鱼是不太可能的,因此,目前在这个区域没有必要建立任何额外的渔业管理组织。然而,根据国际法规定的各国义务:国家间应相互合作,保持和管理公海海域的海洋生物资源,包括预防途径应用的义务。我们都认为实施适当的临时措施以阻止未来在北冰洋公海海域不受监管的捕鱼是正确的。

我们知道一些北冰洋沿海国家正在进行海洋生物资源的捕捞活动,他们在捕捞的过程中使用的是传统性和地方性知识。我们渴望促进科学研究,将科学知识与传统性、地方性知识结合起来,目的在于提高对北冰洋海洋生物资源和有鱼类出没的生态系统的了解。同时,我们也意识到北极地区居民的利益,尤其是北极原住民,对北冰洋的海洋生物资源要采取适当的管理。

因此我们决定单独在北冰洋公海海域实施临时措施,这片海域完全被包围在加拿大、丹麦王国的格陵兰岛、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国的渔业管辖权范围的海域中,临时措施如下:

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

只根据一个或多个地区或分区渔业管理组织或根据依照公认的国际标准来建立的或可能建立的渔业管理安排, 来授权我们的船只在北冰洋公海海域进行商业捕鱼。

成立一个联合科研项目, 旨在提高对这一地区生态系统的了解, 促进与相关科研机构的合作, 包括但不局限于国际海洋考察理事会和北太平洋海洋科学组织。

促进遵守这些临时措施和相关国际法, 包括协调这片区域的监测、控制和监督活动。


在这个领域确保任何非商业性捕鱼不会破坏临时措施的目的, 非商业性捕鱼要基于科学建议和监控进行, 通过非商业性捕鱼而获得的数据需要共享。

我们要将广泛的国际法律框架应用于北冰洋地区。这些临时措施既不会破坏任何现有的与渔业相关的国际机制(包括东北大西洋渔业委员)所发挥的作用和所起的职责, 也不会与之发生冲突。这些临时措施也不会损害国际法有关规定下国家的权利、管辖权和关税, 这些规定反映在 1982 年联合国海洋法公约, 或联合国 1995 年有关实施 1982 年 12 月 10 日《联合国海洋法公约》的规定, 包括有关横跨鱼类资源和高度洄游鱼类的保护和管理, 临时措施也不会改变国家来自相关的国际协议的权利和义务。

在实施这些临时措施时我们将继续与北极居民, 尤其是北极原住民适当的保持良好关系。

我们决定继续协作, 鼓励其他国家采取措施, 只要与这些临时措施时一致的, 就让船舶有权悬挂出他们的旗帜。采取一些措施使其赋予国旗的船只与临时性措施保持一致。

我们承认在防治北冰洋公海海域不受监管的公海捕鱼下其他国家的利益, 期待与他们进一步合作来发展符合此声明(包括所有权益国家的承诺)的措施。



奥斯陆

2015 年 7 月 16 日

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

【极地学术动态】

中心人员活动

1、中心副主任潘敏副教授于7月31日进行“加拿大北极原住民地区资源开发政策与实践研究”(极地办软科学项目,潘敏副教授主持)的中期考核。中期报告研究了加拿大北极原住民的环境知识以及如何使用自然资源、加拿大因纽特民族聚居区的资源开发现状,以及加拿大联邦政府北极资源政策及其管理。研究报告资料充实,尤其是第一手调研资料,使读者了解到因纽特人对资源开发的真实想法,观点新颖,得到与会专家的一致好评。

2、中心副主任潘敏副教授的专著《国际政治的南极:大国南极政策》研究一书于2015年9月上海交通大学出版社出版。本书从国际政治的角度,以现实主义理论为视角,分别从领土要求、资源、环境等三个方面、并以美国(原始缔约国、协商国成员)、中国(新加入的缔约国、协商国成员)两个国家为个案,分别从历史和现实的纬度来分析各南极大国的南极政策、南极地区的政治格局、南极地区的新热点以及南极条约面临的挑战。本书既具有学术价值,也为中国参与南极活动和解决南极问题、争取应有的权益等方面提供法律、政治依据。本书的特点:论证当下南极地区的热点问题并结合其历史问题,分析各国的南极政策,资料丰富、语言流畅、可阅读性强。

3、2015年6月,苏平博士获得上海市2015年度哲学社会科学课题《政治沟通理论视野中的中国北极科技外交》,从政治沟通理论视角,研究中国北极科技外交的历史、现状,并在此基础上探讨推动中国北极科技外交信息沟通模式。

4、2015年7月,苏平博士获得海洋局极地考察办公室对外合作支持项目《中国北极外交探讨》。与研究中国北极问题的外国专家共同撰写英文著作,借助外国专家对国际社会的了解,厘清西方对中国北极政策的主要误解,用西方话语体系清晰地表达中国的北极诉求,以非官方形式探讨中国北极外交。同时,用更易达成共识的方式促进中国实质性介入北极事务。同时参加会议的还有王传兴教授、潘敏副教授和部分硕士研究生。

5、2015年9月25日,苏平博士参加2015年中国极地科学学术年会,做《中丹北极关系的问题及未来合作方式》的主题发言,探讨中丹北极关系中涉及的格陵兰问题以及美国安全问题等障碍,以及未来两国合作方式的原则和路径。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

极地动态

1. 挪威出口欧洲油气超过俄罗斯。

2015年第一季度,挪威向西欧出口了292亿立方米的天然气,同时,俄罗斯的出口量为202.9亿立方米。自2012年以来,挪威出口量首次大幅超越俄罗斯。这可能是欧洲买家试图减少对俄罗斯能源依赖的信号,欧盟多次寻求天然气供应渠道的多样化,以防备俄罗斯与乌克兰的争议影响俄向欧运输能源的重要线路。另外的可能因素也包括油价大幅下跌,以及挪威提供的灵活定价机制使得一些大买家推迟向俄购买天然气,以争取更低的能源价格。

<http://barentsobserver.com/en/energy/2015/05/norway-surpasses-russia-top-gas-supplier-27-05>

2. 日本想要挪威的风电

日本对于清洁能源的长期供应抱有兴趣,而挪威风能所产生的清洁能源大于这个国家的需求量,因此两国对于运输风能的电转气技术均抱有兴趣。但运输风能产生的电力并非易事,以挪威目前的电网能力无法做到长距离运输。目前,挪威科技工业研究院正在进行一项预备研究,是有关从挪威运输风能到日本的可能性,西门子与川崎重工也参与其中,西门子认为该项技术是运输风能的最好选择。

<http://barentsobserver.com/en/energy/2015/05/japan-wants-norwegian-wind-power-28-05>

3. 中国持续关注北极基础设施建设

一家挪威公司的代表鲁内·罗特(Rune Rautio)称,中国公司有兴趣投资希尔克内斯当地的基础设施建设。但由于当地政客对新基础设施的选址意见不一,该地区的发展计划被推迟,并且很难在短期内实现发展。但中国依旧对该地区保持长期关注,并采取渐进的方式来显示其存在。中国对北部航线的商业航运亦有兴趣。中国与冰岛正在建立密切的关系,中国公司也参与到了格陵兰一项主要的矿业项目中。在俄罗斯,中国也密切参与到了亚马尔液化天然气项目中。

<http://www.adn.com/article/20150617/china-eyes-arctic-norway-infrastructure-projects>

4. 五角大楼提升北极军事实力

一份美国政府问责局的报告称,美国国防部正在加强军事能力,以满足在北极地区日益增多的活动需要。问责局也表示,国防部为北极地区制定了国家战略的补充计划,创造一个框架指导北极活动,并建立了跨部门小组来提升以模型预测海冰融化量的能力。另外,更新

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

的北极计划包括《海军北极路线图》，是有关运作、训练、设施、设备、海域感知能力等能力的补充计划和时间表，美国北方司令部也正在进行区域计划更新。

<http://sputniknews.com/military/20150620/1023614034.html>

5. 加拿大学者发表悲观北极地缘政治论

尽管各国领导人都将北极作为一个各国能够和平合作的地区。但加拿大学者欧文·史达丁 (Irvin Studin) 提出了悲观视角，认为未来对北极资源的竞争是无法避免的，尽管冲突并不会马上爆发。欧文认为，俄罗斯与美国保持着事务性的良好合作仅是表象，俄对美存在着战略互疑。而未来俄罗斯国内将会出现的权力交替可能会导致权力真空，对于北极地区和全世界产生危害。两位美国国务院的高级北极官员认为，史达丁以内部视角审视俄罗斯的看法会对美国有所帮助，美国也应该增强与俄罗斯的开放沟通。

<http://www.ktoo.org/2015/06/29/dark-view-geopolitics-arctic/>

6. 五国签署北极公海限制捕捞协议

美国和俄罗斯，以及加拿大、丹麦、挪威于 7.15 签署了北极公海限制捕捞协议，该协议将会预防将来可能出现的问题。气候变化会影响鱼类的迁徙，挪威外长认为北极各国负有责任保护北极公海。北极国家也希望其他渔业大国可以同意不要进入北冰洋中心区域，例如中国、越南、韩国和所有欧盟国家。该协议也提倡各国探索北极的海洋资源，例如可能因气候变化而加速繁殖的北极鳕鱼。但国家也要注意捕捞渔船进入北极对其他物种产生的威胁。

<http://www.reuters.com/article/2015/07/16/us-russia-arctic-idUSKCN0PQ15N20150716>

7. 冰岛不满被排除在北极渔业协议外

北极五国于上星期签署了北极渔业协议而冰岛被排除在外，冰岛外交部对此不满并在昨日召集各国大使召开相关会议，参会大使来自美国、丹麦、加拿大、挪威和俄罗斯五国。参与协议的五国为北冰洋沿岸国家，而作为不具有北极海岸线的其他北极理事会成员，瑞典、芬兰和冰岛被排除在外。冰岛官方强调，任何在北极地区有相关利益的国家都应被纳入多边磋商中。冰岛作为世界领先的渔业国家，在北极渔业领域，是北极国家中的最大利益相关国，应被纳入协议之中。

<http://icelandreview.com/news/2015/07/23/iceland-left-out-arctic-fishing-accord>

8. 俄罗斯控制北极领空

俄罗斯国防部代表于周五称，俄罗斯在距离海岸线 300 多英里处监控着北极的水域和领

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

空, 认为监控北极情况是事关俄罗斯北方安全的关键所在。在 2013 年, 俄罗斯发布了一项战略, 来增加其北极存在并促进北极地区发展。俄在寻求北极发展机会方面十分积极, 并计划在北极建立统一的军事设施网络, 从而巩固边防。

<http://sputniknews.com/military/20150731/1025241761.html>

9. 俄在北极的军事扩张已成为美国国家安全问题

共和党参议员麦凯恩主张, 美国海军应开始建造极地破冰船, 以防止俄罗斯未来可能的侵略行为, 而俄在北极的军事扩张已成为美国国家安全问题。长期以来, 他主张在外交政策中以进攻性的姿态对待俄罗斯, 并且在最近组织了前往北极地区的国会代表团。该次出访意在应对俄罗斯在北欧沿岸地区快速增长的军事存在, 也要探讨让美国进一步参与北冰洋事务的问题。此次出访的主要议题是与北欧国家讨论美国海军是否要开始建设极地破冰船。

<http://www.ibtimes.com/russia-arctic-military-expansion-moscow-national-security-issue-mccain-says-2033610>

10. 美国证监会被要求审查北极石油勘探的透明度

众议院自然资源委员会和金融服务委员会的高级官员向证监会发信, 要求对进行海上作业的油气公司进行金融审查, 特别是在北极水域作业的公司。众议院议员艾伦洛·温塔尔, 作为自然资源委员会的成员, 表示这些公司在北极行动的透明度令人担忧。他说道, 充分披露危险性对于决策和公众都是有益的, 他也担忧油气公司可能不会将作业的全部危险性告知公众。要确保北极油气运营的所有危险性都能被充分公开以及评估, 证监会在其中需要扮演一个重要的角色。

http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2015/07/31/SEC-asked-to-review-arctic-oil-exploration-transparency/2031438340807/

11. 各国因对北极领土的主张展开了一场新战争

北极由陆地、领海和公海组成, 这些区域的归属由联合国海洋法公约规定, 公海包括北极点以及周围的北冰洋, 不属于任何国家。而俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦和美国五个国家仅分别拥有各自的专属经济区。根据海洋法公约, 每个海岸国家有十年的时间来对延伸的大陆架提出主权要求, 经过联合国批准认证, 就能对延伸大陆架区域内的资源获得专属权。五国中挪威、丹麦、俄罗斯均已正式向联合国提出主权要求, 而加拿大宣布需要更多的时间来准备申请, 美国则由于并未签署公约而无权提出正式申请。

<http://sputniknews.com/world/20150805/1025421050.html>

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体, 除特别注明外, 欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

12. 俄再对资源丰富的北极大陆架提出主权诉求

俄罗斯于周三再次向联合国提交了一份针对北极大陆架的主权声明，该区域面积达到1,200,000平方公里。俄经济高度依赖自然资源，而气候变化使北极大量的油气资源更易开采。联合国拒绝了俄罗斯于十年前第一次对该区域提出的主权要求，要求俄做更多的调查以支持该诉求。俄多年来收集了各种各样的科学资料以证明本国在该地区的权益。绿色和平组织则认为应将北极无人居住的地区列为保护区，俄罗斯的做法开启了不好的先例。

<https://bakken.com/news/id/242509/russia-resubmits-claim-for-energy-rich-arctic-shelf/>

13. 俄罗斯已准备好在北极地区展开比邻国更为积极的竞争

为了有效使用由于冰雪融化而形成的新航道，并且使该地区的油气生产最优化，莫斯科正在进行大量的现代化计划，改造北部海岸以及远方群岛。俄罗斯正在建造一系列的军事基地，包括搜救与救援站、港口、机场跑道以及军事总部。克里姆林宫也正在升级北方舰队。根据商业内幕网站报道，没有一个北极邻国拥有的军事基地数量可与俄相比。该网站也称，无论如何，俄罗斯、丹麦、挪威、加拿大和美国都将竭力去声明自身的北极权力。

<http://sputniknews.com/military/20150809/1025556135.html>

14. 加拿大准备好面对美国介入北极事务了吗？

美国宣布国务卿约翰·克里将在本月末主持一个前所未有的北极外长级会议，预期奥巴马总统将在会议中阐述美国的北极视角。美国的倡议在引发一些问题的同时，也为加拿大带来了机遇。而关键问题是，该会议将对产生怎样的影响？是成为一场一次性的形式会议，还是将促进外长进一步探索北极治理问题。加拿大是美国不可或缺的北极伙伴，美国在北极的新利益给双边合作带来了许多重要的机会。加拿大也将以敏捷、灵活和外向型的方式，面对压力和不断变化的北极参与者，努力保持领先地位。

<http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/is-canada-ready-for-the-latest-us-twist-in-arctic-affairs/article25903412/>

15. 壳牌公司能否承担起北极油气开发

壳牌公司如果想通过北极石油开采盈利，需要具备以下几个条件。该地区必须拥有大量的储油量是最重要的条件，使得当前的石油价格高于开采成本才可盈利。同时，这不仅是供应层面的问题，也涉及需求层面。在愈发注重环境友好的世界里，石油是否会在未来几十年占据主导地位，决定了北极开采能否进行。另一个重大问题是大规模石油泄漏的风险。壳牌公司表示他们可以防止风险，但英国石油公司的前负责人认为这仅是石油公司典型的技术乐

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

观。但最终，领导人对于气候变化的态度将会影响壳牌公司的北极开采。

<http://www.theguardian.com/environment/2015/aug/12/can-shell-afford-to-drill-for-oil-in-the-arctic>

16. 中国与印度进发北极

类似埃克森美孚这样的美国公司因美国对莫斯科的制裁遭受到严重的影响，该公司与俄罗斯石油在俄北极地区合作开采石油的项目因华盛顿的压力而告吹。必然结果是，将有他人来填补空缺。印度对于俄罗斯庞大的油气工业一贯抱有浓厚兴趣，中国中石油公司和俄罗斯石油已签订了 25 年的石油大单，而中印也已在中东和非洲进行了长时间的成功合作。今年二月，中国、印度和俄罗斯的三位外长于北京会面，强调三国在石油和天然气领域的合作可能性。

<http://www.politico.eu/article/china-and-india-go-arctic-sanctions-gas-oil-exploration-lng/>

17. 各国在北极航运会议呼吁发展北极航运

随着北极海冰融化，位于俄罗斯北部的北方航道在夏季的大部分时间已经畅通，世界各地的商人和政府皆对北极贸易抱有浓厚兴趣，并投资该地区的航运和基础设施。冰岛总统在会议上说道，阿拉斯加和冰岛可以成为北方新加坡或迪拜。许多人都认为冰岛和阿拉斯加都应出台具体的计划和项目。对于冰岛来说，具体的计划包括与德国投资者合作来扩建冰岛的港口设施来满足增长的北极航运需求。但对于阿拉斯加来说，要建设基础的配套设施仍需完成很多工作。

<http://www.adn.com/article/20150823/calls-action-development-issued-arctic-shipping-conference>

18. 俄罗斯发起北极军演

俄罗斯于周一在北极地区发起了军事演习，目的在于支持俄对北极地区能源与矿产资源的主权诉求。俄北方舰队指挥官弗拉基米尔·克洛廖夫表示，军演的目的是针对日益增长的俄北极安全问题，确保本国在北极的经济自由，保卫国家领土以及防止潜在的军事威胁。军演是出于纯粹的防御目的而非针对别国。莫斯科正在尝试对该地区更多的能源与矿产资源提出主权诉求。

<http://www.defensenews.com/story/defense/international/europe/2015/08/24/russia-launches-military-drills-arctic/32276347/>

19. 俄罗斯、挪威近海北极石油开采项目损失巨大

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

鉴于当前低廉的石油价格，没有一项北极的近海石油开采项目可以盈利，而西伯利亚石油与埃尼集团两家公司由于在该地区拥有采油平台而必将遭受大量损失。但西伯利亚石油公司副总裁强调公司将依旧全力继续这项计划。埃尼集团的前景也不乐观，但公司计划将靠近挪威边界的钻进平台投入生产。还有一系列具有相似石油开采计划的公司同样陷入了麻烦。但尽管油价低廉，挪威和俄罗斯正在计划开采相关北极地区的能源。

<https://www.adn.com/article/20150826/russian-norwegian-offshore-arctic-oil-projects-poised-take-big-losses>

20. 北极五国希望限制北极地区的过度捕捞

美国主办了 20 国领导人的北极会议，商议北极面临的重要议题，而其中一个议题则是北冰洋中央区域潜在的过度捕捞问题。尽管管理部门表示商业捕捞如今在北极并不广泛，但温度升高引起的海冰融化为大规模捕捞提供了机会，国家也将竞相加入竞争。围绕在太平洋周围的北极五国在六月签署了一项声明，宣布五国在管理该地区的国际协议尚未达成之前，将禁止本国渔船进行北极捕捞。同时，五国也希望让更多国家加入这项声明中，会议也将涉及未经监管的公海捕捞这一议题。

<http://www.pbs.org/newshour/rundown/nations-at-upcoming-arctic-conference-hope-to-reel-in-overfishing/>

21. 奥巴马号召建造更多破冰船

奥巴马将会在周二提议美国为海岸警卫队建造或购买更多的破冰船，以应对与俄罗斯日益增大的差距。在美国舰队中仅有两艘全面使用的破冰船，其中仅有一艘可以进行高强度工作。相比之下，俄罗斯拥有 40 艘破冰船，并另有 11 艘在建或计划要建的破冰船。奥巴马提出建造更多破冰船的方案，并呼吁国会提供资金。同时，奥巴马也要求加快美国在北极的科学研究，以增加对该重要地区的认知。白宫在一次发言中表示，北极人类活动的日益增多要求人类高度参与北极管理工作。

<http://www.nbcnews.com/news/us-news/obama-alaska-calls-more-u-s-icebreakers-changing-arctic-n419336>

22. 美国北极战略失误

北极是一个蕴藏着丰富矿藏和油气资源的地区，但美国却因为缺乏合法性而无法提出主权申请，其签署联合国海洋法公约的努力一再被国会拒绝。这项公约为管理海洋的准则，也为北极区域划分提供了基本准则。奥巴马也催促国会批准该公约。但一个保守派智库认为，

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

签署条约也会伤害美国的主权。俄罗斯在北极有极大的雄心，想要成为地区的油气出口国，而美国超越法规致力于这个地区的稀缺资源伤害了美国在北极事物中的可信度。这样的状态正对美国签署该公约提出了新的要求。

<http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/2/arctics-trillions.html>

23. 奥巴马到访北极，中国军舰现身阿拉斯加

当奥巴马作为在职总统首次造访北极时，五艘中国军舰在阿拉斯加沿岸的白令海峡出现。美国确认这些军舰通过公海航行靠近阿拉斯加，是体现中国海军辐射能力日益增长的最新例证。此次也是中国海军在未获得美国官方邀请的情况下，靠近美国本土距离最近的一次。东南亚研究所安全专家伊恩·斯托雷认为，在奥巴马到访阿拉斯加的同时发生此事并非巧合，并且很可能是中国向美国传递了一个信号：中国决心在北极成为一个认真的长期玩家。

<http://www.ft.com/cms/s/0/c5bf6ce6-51ee-11e5-8642-453585f2cfcd.html#axzz3ks2C3lbf>

24. 新冷战：北极油气竞争

北极被认为蕴藏着地球上四分之一未被发现的石油，而北极冰雪又在以每十年 13% 的速度融化。美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威和冰岛纷纷对北极区域做出主权声明。八月，俄罗斯向联合国递交了一份主权申请，该区域被认为埋藏有 30 万亿美元的油气资源。与此同时，加拿大为一片海域与美国争辩，主张该海域为加拿大的主权海域而非公海。面对北极领土的争夺，冰岛也抓住机会，冰岛外长加入了一场商业节目秀来谈论冰岛的北极计划以及防止气候变化的话题。

<https://en-maktoob.news.yahoo.com/cold-war-race-arctic-oil-gas-144633593--finance.html>

25. 美俄间的破冰船差距

随着北极冰雪融化，美俄关注着因此出现的新航道，华盛顿的政治军事领导人指出美俄间的关键差距在于破冰船。俄罗斯如今拥有 40 艘，而美国只拥有 2 艘。两国的国家北极战略中，同样将破冰船作为实现雄心的关键，但俄罗斯做了更好的准备。由于美国长时间对该问题的忽视，两国的破冰船差距也暴露了更深的问题，建造所需的资金数目庞大，大大超出了海岸警卫队的预算，需要从另外途径获取资金。而且，由于美国国内造船工业实力单薄，需要十年的时间才能造出一艘新船。

<http://www.politico.com/agenda/story/2015/09/the-icebreaker-gap-000213>

26. 应对俄罗斯、中国增强北极军事存在，美国建立北极情报网络

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

美国情报机构自冷战以来首次开始研究北极的潜在威胁,可见该地区战略重要性日益增长。除了依靠美国的间谍卫星以及海军深藏在冰冷海底的探测器之外,美国情报分析员也会处理从加拿大监听站以及挪威侦察船处得到的信息。当五角大楼确认中国五艘军舰出现于巴伦支海时,政府原本日益增长的担忧更加强烈。美国情报机构的主要关注是俄罗斯在北极的军事建设,阿拉斯加政府官员抱怨,俄罗斯在重建苏联时期废弃的军事基地的同时,五角大楼正在关闭军事基地以及进行裁军。

<http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-arctic-spy-20150907-story.html>

27、中国商船首次尝试往返穿越北极

光明日报赫尔辛基 8 月 18 日电 (记者卞晨光) 中国远洋运输集团 17 日在赫尔辛基举行的“中远北极航行常态化研讨会”上宣布,该集团商船“永盛”轮再次经白令海峡成功穿越北极冰区驶入欧洲,已于当日平安抵达瑞典的瓦尔贝里港。中远集团安全技术监督部总经理蔡梅江在研讨会上表示,“永盛”轮曾于 2013 年夏季自中国的大连港起航,途径北极东北航道顺利抵达荷兰的鹿特丹港,完成了中国商船的首次北极航行。今年,“永盛”轮再航北极,并首次尝试往返双向通行,在欧洲的港口卸完货后还要在欧洲装货,然后再次经北极东北航道返回中国。北极东北航道全程约 2936 海里,途中穿过白令海峡西行,经楚科奇海、德朗海峡、东西伯利亚海、新西伯利亚群岛、拉普捷夫海、维利基茨基海峡、喀拉海、新地岛和巴伦支海,到达挪威北角附近。与传统上经马六甲海峡、印度洋、苏伊士运河和地中海前往欧洲港口的海运航道相比,新航道最少可节省 10 天的航程,若目的地港口位于北欧,则可减少 15 天的航程。中远集团目前正在研究探讨启动冰级船舶的改造和建造工程,为未来正式推出远东经北极东北航道至欧洲的常态化物流服务进行各项准备工作。中远船舶此次重新穿越北极,在北极东北航道上打通以大连港为起点的海上国际物流通道,对大连港打造东北地区的海上丝绸之路,助力中国东北地区融入“一带一路”建设具有重要意义。

28、我国将新建南极破冰船和“大洋二号”船

本报北京 8 月 6 日讯 记者沈慧从国家海洋局获悉:1.2 万吨级、投资大约 12.5 亿元的南极破冰船建造可行性研究报告近日获国家批准;同时,“大洋二号”船的可行性研究报告也获得国家发改委批准。

近年来,我国海洋事业的快速发展,国家海洋局不断加快海洋调查船队建设,包括恢复建设“向阳红”系列科考船,以及新建南极破冰船和“大洋二号”船等,以满足科研事业和海洋强国战略实施的需要。

新建的极地科考破冰船,将具备在包括南北极的全球各大洋区进行大范围水深内的海洋、

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

大气和海底等综合要素的观测与探测能力。科考破冰船将装备缆控深潜器、无人遥控深潜器和水下探测系统等先进的海洋科考设备。同时,破冰能力大大增强。据介绍,“雪龙”船是靠船头的冰刀,以及坚固的船头,把冰压碎。这种方式遇到厚的冰脊时,就会遭遇困难,有时甚至会骑到冰上下不来。新船会采用多种破冰技术——船头、船尾都可破冰,机动能力大为提高。

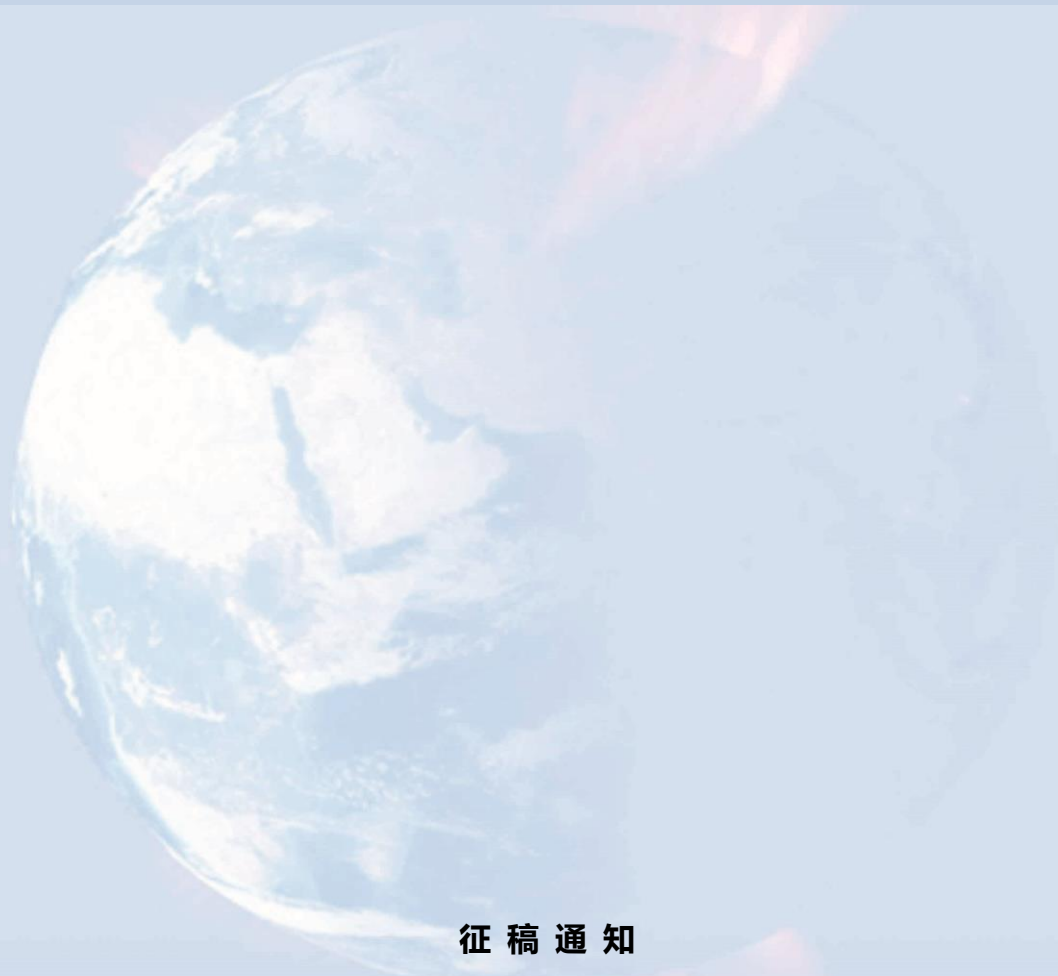
国家海洋局副局长陈连增说,下一步国家海洋局将采购一些重大设备,展开对建造船厂的选定等工作,等到国家发改委正式批准后,破冰船就可以全面开工建设了。

“十三五”时期,国家海洋局将根据建设海洋强国和“一带一路”战略的需要,进一步规划海洋调查船的建造。“从国家两大战略来看,我们所需的调查船还需要增加。美国有 71 艘科考船,与其相比,我们还有很大的差距。”陈连增说。

(苏平、倪雯婷、夏立平)



《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体,除特别注明外,欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。



征 稿 通 知

《极地国际研究通讯》刊载有关极地政治、极地治理和极地政策方面的研究成果。欢迎各位专家学者投稿。来稿字数不限。来稿请投寄 bispr2012@163.com, 并注明作者单位和联系方式。

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。