

加拿大小特鲁多政府北极安全战略新动向研究

——基于加拿大 2017 年新国防政策*

郭培清 李晓伟

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

摘要:加拿大小特鲁多政府上台以来开始逐渐调整哈珀政府时期的北极政策遗产,重新寻求与俄罗斯的合作与对话,强调多边合作的重要性。2017 年小特鲁多政府颁布的新国防政策大幅度减少“主权”一词的使用频率,转向重视北极非传统安全。新国防政策呼吁通过多种举措,监测加拿大北极地区,改善北极地区的通讯状况,增强武装部队在北极地区的作战能力。小特鲁多政府北极安全战略的新动向,对中国参与北极事务,深化与加拿大的双边合作具有重要意义。

关键词:加拿大;小特鲁多;北极安全

中图分类号:D83 文献标识码:A 文章编号:1672-335X(2018)03-0009-07

DOI:10.16497/j.cnki.1672-335x.2018.03.002

加拿大是典型的北极国家,其北极地区面积达 436 万平方千米,占其国土面积的 43.74%,是北极八国中拥有北极领土面积第二大的国家。^{[1](P36)}加拿大北极地区自然资源丰富,数量众多的原住民生活于此。加拿大在北极地区拥有重大的国家利益,对北极地区有着自己的主权主张,北极安全是加拿大国防安全的重要组成部分。

加拿大自冷战时代就高度重视北极安全问题,这一传统在冷战结束之后得到延续,特别是 2007 年俄罗斯海底插旗之后哈珀多次巡视北极,不断加强军事演习,对传统安全关注度居高不下。加拿大小特鲁多政府在竞选期间并没有过多地提及北极问题,然而面对包括北极在内的世界快速变化的战略安全环境,2017 年 6 月 7 日,小特鲁多政府公布了新版国防政策,^[2]对北极地区安全环境的新变化作出反应,显示了加拿大对北极地区开始重新关注。了解新国防政策关于北极安全方面的新内容,对于我们研究小特鲁多政府加拿大北极安全战略的新动态,预测未来加拿大北极战略的走向提供了重要的参考依据。

一、加拿大北极安全战略的历史回顾

加拿大北极和高纬北方地区长期以来一直受到加拿大历届政府的关注。^{[3](P140)}然而,随着加拿大总体安全要求的不断变化,北极安全的性质也在不同历史时期展现出不同的特点,加拿大北极安全战略也根据安全性质的变化而不断调整。除了北极地区遥远的地理位置和极端天气情况等必须考虑的天然条件之外,加拿大北极安全战略的制定,通常是对其北极邻国行动的反应。^{[4](P17)}这里所说的邻国,主要是指向加拿大传统的地缘对手苏联/俄罗斯。

(一)冷战时期:依赖美加联合防御的北极传统安全

1907 年加拿大提出“扇形理论”,率先宣布对北极领土拥有主权,北极领土之争由此展开。^{[5](P8)}但直到二战之前,北极安全问题都很少受到人们的关注。二战期间,1942 年 6 月日本舰队攻占了美国阿留申群岛的阿图岛和基斯卡岛,北美大陆的北极安全问题从此进入美加视野。美国和加拿大政府为防止日本将两个北极岛屿作为跳板,进一步攻击北美大陆,修建了阿拉斯加高速公路,以方便人员、弹药和其他物资的转移。

虽然北极的军事化是在二战期间开始的,但直到冷战时期,加拿大才意识到北极地区潜在的军事价值。

冷战期间,北极地区成为美苏争霸的前沿阵地。苏联的核武器、轰炸机和战略导弹部队可以通过北极对北美地区构成直接的威胁。加拿大和美国政府签订一系列协议,建立双边战略和防务合作,监视和保护北美北极地区。1954 年 2 月 15 日,加拿大政府允许美国在加拿大北极地区部署一条远程预警雷达线(DEW Line),该预警线起始于阿拉斯加西部,沿加拿大北部一直延伸到格陵兰岛东海岸,后经不断增强,成为现在的“北美预警系统”。1958 年 5 月,加拿大和美国建立了北美防空司令部(NORAD),对北美领空进行监视和控制。两国形成紧密的合作关系,联合防御前苏联的军事威胁。

但是,冷战时期美加联合防御的架构基本属于美国单方面规划,主要设施也由美国出资建设,加拿大给予全力辅佐和配合。由于加拿大本身的财力有限,而将保护北极安全的希望寄托于美国,此时的美加联合防御战略中,加拿大高度依赖于美国。值得注意的是,该时期的大多数联合防御部署

* 收稿日期:2018-03-15

作者简介:郭培清(1968-),男,山东诸城人,中国海洋大学法政学院教授,博士,主要从事极地政治与法律研究。

实际上已经侵犯了加拿大的主权,虽然也引起了加拿大的担忧并进行了一定的抵抗,主要是通过立法手段追求自己的北极主权,如《北极水域污染防治法》和《加拿大海岸管理法》,^{[6](P17)}但效果是有限的。这源于冷战时期加拿大领导人的一个认识,认为主权与安全是“二分”的,^{[7](P15)}如果与美国联合保护加拿大的北极安全,就不得不放弃某些主权;如果为了保护自己的北极主权而反对美国的战略部署,就必须自己支付高昂的费用,做好应对苏联威胁的准备。最终,冷战时期的美加联合防御被置于美国的主导之下,加拿大作为北美联合防御战略构想的有机组成部分进行配合,其北极安全高度依赖于美国。

(二) 冷战后初期:北极安全问题再审视

冷战结束后,加拿大认为苏联的威胁已经消失,于是大幅减少甚至停止了在北极地区的军事活动,其精力主要集中于环境保护、渔业合作等“低政治”^{[6](P28)}领域。此时,北极已经不再是加拿大安全的重要问题。直到20世纪90年代末,在小部分政府官员的推动下,加拿大政府才重新开始关注北极问题,其中最具有影响的是1999年成立的论坛性质的“北极安全跨部门工作小组(ASIWG)”,为加拿大联邦政府和北极地区政府官员讨论、协调北极地区的安全活动提供了平台。^{[7](P23)}

21世纪初,加拿大北极地区面临了一个新的安全环境:气候变化、资源问题、大陆架界限划定、潜在的海上航运和越来越多的参与者和竞争者等,在为加拿大带来机遇的同时,也给其北极安全带来了挑战。加拿大政府分别于2000年发表《加拿大外交政策的北方维度》、2005年发表《加拿大国际政策声明》强调要维护和确保加拿大的北极主权,重新审视加拿大北极安全的必要性。但这一阶段北极安全问题并未获得高度关注。

(三) 哈珀政府时期:主权导向的北极安全战略

2006—2015年哈珀政府时期,加拿大对北极问题的关注达到了前所未有的高度,真正提出了系统的北极战略,这一过程中2007年俄罗斯北极海底插旗事件发挥了重要的催化作用。其中,涉及北极安全的战略文件包括,2008年《加拿大第一防卫战略》,2009年《加拿大的北方战略:我们的北方,我们的遗产,我们的未来》,2010年《加拿大北极外交政策声明》。这些战略文件的核心主题是:维护加拿大的主权安全、加强加拿大在北部地区的治理、限制北极域外国家参与北极事务。^{[8](P22)}

哈珀政府的北极安全政策被“北极主权”的政治意识所主导,^{[9](P121)}采取强硬态度捍卫北极主权。例如,2007年,哈珀总理提出“不用即废”的观点,^[10]认为如果加拿大不维护其北极主权,就会失去北极主权。2009年哈珀政府发布《北方战略》,表示“加拿大在北极的主权安全并不存在危机”,^[11]表面上降低了对北极主权安全的关注。但是2014年,当俄罗斯吞并克里米亚时,哈珀政府发表了强烈的外交声明与外交谴责,对俄罗斯的行为采取强硬的立场,并承诺加大对北极基础设施和军事力量的投资。^[12]

总体来看,哈珀政府时期北极安全战略的特点为:第一,高度重视北极主权。早在2005年12月竞选期间,哈珀领导的保守党就宣布了一项北极主权政策,承诺将进行军事投资,增加在北极地区的军事存在,包括船舶监控系统、破冰

船、深水港、搜救和监控飞机、军事训练中心以及支持加拿大的游骑兵。^{[13](138)}第二,强调硬实力的作用,以军事手段保卫加拿大北极主权与安全。2008年《加拿大第一个防卫战略》的重点是保护加拿大在北极的领土和主权,并承诺增加国防开支,表示“加拿大军队必须有能力和保护加拿大在北极的主权”。^{[14](P8)}随后也逐渐加大对北极军事力量、基础设施、安防力量建设的投入,对北极地区的安全防御实力作了及时补充。^{[8](P27)}第三,有限的北极合作。2008年北冰洋沿岸五国签署《伊卢利萨特宣言》表示将在现有的法律框架下,有序解决任何可能重叠的权利主张。^[15]2010年哈珀政府发表的国情咨文(Speech From The Throne)中提到:“加拿大政府将与其他北极国家合作,试图解决边界分歧”。其中“其他北极国家”、“解决边界分歧”的说法参考了《伊卢利萨特宣言》。^{[16](P372)}哈珀政府意在强调北冰洋沿岸五国在北极地区的“独特”地位,^[15]加强与其他四个北冰洋沿岸国家的北极合作,将芬兰、瑞典、冰岛及域外国家排除在外。此外,《加拿大北极外交政策声明》宣称“加拿大坚决反对北极需要全新的治理结构或法律框架”,^[17]限制域外国家参与北极事务。哈珀政府时期宣称的北极合作实质上是一种有限的合作。

然而,哈珀政府的北极安全政策最后因预算等问题,很多项目流于空头承诺,基础设施投资不充分,破冰船建设进程缓慢,多处军事基地被关闭。

二、小特鲁多政府北极安全战略新发展

2015年在加拿大竞选期间,小特鲁多领导的自由党几乎没有提及北极问题,这与哈珀政府对北极问题的高度关注形成鲜明对比。但小特鲁多竞选时强调改善与原住民的关系,重点关注气候变化和北部社区的生活条件,引起了北方人民的共鸣,虽然哈珀执政时也对这些领域作了承诺,但最终因预算等问题没有付诸行动,结果努纳武特、育空和西北地区的三个席位全部被自由党占据,似乎表明北方地区想要摒弃哈珀政府的北极政策。小特鲁多执政初期的行动也显示了其在北极政策问题上不会完全继承哈珀政府的北极政策遗产,这些行动包括缓和与俄罗斯的关系,重新奉行多边主义合作,强调社会问题的重要性。^[18]加拿大在北极安全、主权和社区方面仍然面临严峻的挑战,小特鲁多政府必须审慎对待北极问题。2017年6月7日,加拿大政府颁布了新的国防政策,自由党开始关注北极安全问题。

(一) 新版国防政策颁布的背景

新国防政策颁布之前,加拿大实施的是2008年哈珀政府制定的《加拿大第一防卫战略》,

该战略指出,为满足加拿大国防需要,增强加拿大人的安全保障,以及支持政府的外交政策和国家安全的目标,需要提高加拿大武装部队的能力。该战略也是对北极地区不断变化的环境的回应,强调北极海冰的融化为航运、旅游和资源勘探创造了机会,这些给加拿大带来巨大经济利益的同时也带来了新的挑战,对加拿大的主权和安全具有重要影响。^[14]

随着世界形势的快速变化,第一防卫战略已经不再符合加拿大的安全需要。首先,第一防卫战略把建设一流的现代化军队的设想转化为一项20年的综合性投资计划,这更像一个“采购策略,而不是战略政策”。^[19]并且在实际的运行中,很多项目存在着资金不足的状况,政府面临着—一个军队

能力和成本的两难困境,要么增加国防预算以满足采购计划需求,要么削减设备数量或军人水平而降低武装部队的能力。其次,俄罗斯北极军事存在的增强并未对加拿大构成实质性威胁,面对西方国家的制裁,俄罗斯疲于应付,而域外国家的北极热情持续高涨。于是,2016年4月6日加拿大政府成立了一个由国防、安全、外交和法律事务方面非常杰出的四名专家组成的顾问委员会公开检视加拿大的国防政策。^[20]①新国防政策的制定集合了多方力量,包括,通过在线咨询门户网站、线上论坛、圆桌会议等征询各领域专家和民众的意见,原住民领袖就防务问题发表看法,美、英、澳、德、日、法、新西兰等加拿大的盟国或伙伴国也为国防政策提供意见等。^[21]2017年6月7日,加拿大自由党政府公布了一份113页的国防政策文件——《强大、安全、参与:加拿大国防政策》(Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy),^[2]全面阐述了加拿大的国防政策目标和行动建议,为加拿大未来20年的国防政策重点明确了方向,新国防政策也对北极安全战略进行了更新。

(二)新国防政策中有关北极安全的政策目标及主要内容

新国防政策对北极地区的变化进行了分析,认为气候变化和科技进步,导致北极越来越对世界开放,世界各地的国家和公司寻求分享北极的长期利益。加拿大北极地区和周边将迎来越来越多的商业、科研和旅游活动,也将带来自然或人为的灾害,对搜救的安全要求将会增加,加拿大必须对此作出反应。因此,新国防政策提出要增强北极能力,致力于保卫其北极安全,加强对北极地区的监测,提升在北极地区的导弹防御和安全。具体来说,主要包括以下几个方面的政策目标和行动建议:

提高对北极地区的监测能力。

加拿大北极地区面积广阔,对其进行监视对于应对各种威胁至关重要。

首先,空中监测方面。新国防政策指出,政府将扩大加拿大的防空识别区至伊丽莎白女王群岛,监测范围覆盖加拿大全境的约36000个岛屿。为了更好地保卫北极领空,加拿大政府将促进北美防空司令部的现代化,措施包括,承诺投入88架新型战斗机以取代现有的F-18战斗机,提供新的监测飞机、远程遥控系统“无人机”和卫星系统。^{[2](P15)}

其次,海上监测方面。加拿大政府还将投入5—6艘具有武装力量和破冰能力的北极海上巡逻舰,使海军能够及时监测北极海域的活动。加拿大也正在筹划一个旨在监测通过西北航道的海上和海底活动的技术示范项目。

最后,陆上监测方面。文件指出,北美大陆面临着相当大的潜在威胁,例如对手的巡航导弹和弹道导弹的威胁,并且这些威胁变得日益复杂和更加难以察觉。为此,加拿大计划更新和扩展覆盖整个努纳武特地区的北极预警系统,提升弹道导弹防御能力。国防部还将加强和扩大北极游骑兵的训练和能力,^{[2](P80)}北极游骑兵是加拿大在北极地区最有效的存在,而且成本较低,同时体现了对原住民赋权的重视。

加拿大还将与北极伙伴国如美国、挪威、丹麦等进行密切的合作和联合演习,提高对北极地区的监测和管控能力。

2、改善北极地区的通讯状况。

北极地区通讯不畅,几十年来一直困扰着武装部队执行任务。北极地区有限的卫星覆盖、不兼容的无线电频率和加密的数据类型以及大气条件造成的自然干扰,使得集成服务和联合作战成为一个挑战。该政策指出,除了地缘辽阔,人口稀少,北极的卫星覆盖和极地电离层的性质,也给传感器和通信能力带来难题。

为了解决这些问题,该政策将重点协调无人机、潜艇、人员和卫星的信息,以便尽可能全面了解北极地区的情况。该政策还倡议让北极国家与其北极盟国进行例行性演习和日常交流,增强信息共享。^{[2](P80)}

3、增强加拿大武装部队的作战能力。

为了满足加拿大国内外的国防需求,政府将在未来10年内将国防开支从2016—2017年的189亿美元增加到2026—2027年的327亿美元,^{[2](P13)}增幅约73%。政府承诺为加拿大专门的北极分队——北极快反联队购买新的雪地摩托车和封闭式雪车,这对于在北极地区开展远距离作业起到了至关重要的作用。该政策计划扩大对加拿大北极游骑兵的训练,以提高其对加拿大武装部队的支援能力。

为了加强加拿大武装部队在北极的作战能力,适应变化的安全环境,国防部将加强加拿大武装部队在加拿大北极地区的机动性和投射范围;投入多的资金,提高部队特种作战能力;扩大加拿大防空识别区;加强和扩大加拿大北极游骑兵的训练和效能,以提高其对加拿大武装部队的支持能力;与美国合作开发新技术,以改善北极的监测和控制,包括更新北方预警系统;与北极盟国和合作伙伴进行联合演习,加强对北极地区的预测能力和信息共享,包括与北约进行合作。^{[2](P113)}

(三)小特鲁多政府北极安全战略新特点

与哈珀政府时期的北极安全战略相比,目前小特鲁多政府的北极安全战略呈现出以下几个方面的新特点:

1、重点关注北极的非传统安全问题

哈珀政府执政期间,高举民族主义旗帜强调北极主权问题,除了将加拿大北极地区称为“Arctic”、“North”外,还使用“our”、“we”这样的词语,后者更能表达哈珀对北极主权的强调与重视。^{[16](P371)}与之相比,新国防政策文件中的措辞讲究,没有再激进地使用“主权”这个词来证明加拿大在北极地区活动的正当性。“主权”一词在113页的政策文件中只出现了10次,其中仅有3次用于北极,自由党从“主权”一词转向了诸如“控制”和“监视”之类的词汇。^[22]这种语气表明加拿大正在转变高度关注北极主权问题的态度。

国家在制定国防政策时,一般都有假想防御对象。冷战期间,加拿大国防的假象对象是苏联。冷战结束后,苏联解体,俄罗斯成为苏联的继承者。俄罗斯在北极地区大力发展军事力量,加拿大前总理哈珀曾对俄罗斯构成的威胁直言不讳,甚至暗示俄罗斯对加拿大北极形成威胁。但是近10年

①四位专家包括:加拿大前最高法院法官和国际刑事法院联盟咨询委员会成员路易斯·艾伯(Louise Arbour)、前外交部部长和前国防部长比尔·格雷厄姆(Bill Graham)、前国防参谋长和北约军事委员会前任主席瑞·汉默特(Raymond R. Henault)、前内阁副秘书长和前国防部副部长玛格丽特·珀迪(Margaret Purdy)。

加拿大武装部队的政策声明和报告很少将重点放在传统安全方面，^{[22][23](P171)}②加拿大北极主权没有面临严重的威胁。相反，人们一直关注的是航运、资源开发、旅游和人类活动的增加通常将导致安全保卫问题。小特鲁多政府的国防政策明智地采取了同样的路线，将未来的威胁重点放在安保等非传统安全领域。

2、增强武装部队的威慑和防御能力

哈珀政府强调硬实力的作用，以军事手段保卫加拿大北极主权与安全。小特鲁多政府并没有否认军事力量对维护北极利益的重要性，认为加拿大主权已得到了武装部队的充分保护，^{[2](P14)}军事力量建设更多是为了增强威慑力，加强对非传统安全的预测和防御能力，强调还应通过外交、贸易、发展等手段保卫加拿大北极安全。^{[2](P7)}

新国防政策对现在的全球安全环境进行彻底评估，认为气候变化正在改变北极地区的面貌，带来一系列复杂、不断变化和不可预测的安全挑战。在可预见的未来，北极国家和域外国家都希望从新资源开发和航运路线有关的潜在经济机遇中获益，^{[2](P79)}北极的国际关注度不断提高，大国权力竞争在一定程度上重回国际体系。^{[2](P50)}加拿大意识到威慑的重要性，军事威慑作为一种外交手段，有助于防止冲突，促进对话。^{[2](P50)}加拿大也将采取新的防御方法，重视预测新出现的威胁和挑战，适应当今快速变化的不确定的北极安全环境。

3、在北极地区寻求多边合作与对话

哈珀政府追求的是一种北冰洋沿岸五国范围内的有限合作，克里米亚事件后也停止了与俄罗斯的双边接触。小特鲁多上台后开始改善与俄罗斯的关系，强调加俄合作的重要性。新国防政策指出，加拿大将继续与美国进行双边合作，确保北美北极航空和海上航运安全；加拿大和其北约盟友也明确表示，将随时准备阻止和防范任何潜在威胁；加拿大武装部队将与北极盟国和合作伙伴开展联合演习，加强在北极地区的态势感知和信息共享；扩大和深化加拿大联邦政府与北极原住民社区的广泛联系。^{[2](P79-80)}新国防政策还表示，拉丁美洲、亚洲和非洲国家经济快速增长，在国际事务中获得了更大的影响力，加拿大有兴趣培育新的合作伙伴，与新兴大国合作，支持建立国际体系，促进世界和平。^{[2](P50)}小特鲁多政府转变哈珀的北极政策，开始在北极寻求多边主义合作。

三、小特鲁多政府北极安全战略新发展的原因

国际安全环境变化迫使加拿大调整国防政策，北极战略更新也受国际安全环境变化的深刻影响，主要包括以下几方面的原因：

(一)加拿大北极地区战略安全环境正在变化

首先，全球的经济力量正在从西方向东方转移，美国目前仍是唯一的超级大国，但中国作为正在崛起的经济体对世界全局事务发挥着越来越重要的影响，拉丁美洲、亚洲和非洲的经济也在迅速增长，世界多极化趋势越来越明显，某种程度上，大国竞争已经重回国际体系，这种大国竞争同样深刻影响着北极地区。此外，北极海冰融化使“新北方文明”的

预测出现前兆。美国著名的北极科学家劳伦斯·史密斯(Lawrence Smith)曾预测，人口增长、对资源的需求、全球化和气候变化，将使“新北方国家”步入21世纪经济的繁荣时期，北极地区将吸引域外大批移民涌入，导致北冰洋沿岸地带开发加速，出现一些“新北方城市”。^{[24][25]}近年来，北极域外国家，如中国、韩国、印度等不断“北上”，促进了北极经济开发持续发展。

其次，近年来北极国家纷纷加大了对北极地区的军事投入和军事活动。例如俄罗斯重启了苏联时代的北极军事基地，自2014年起不断增加在北极的军事演习，加快军事现代化进程，^[26]计划建设4个新的北极作战旅，14个新机场，16个深水港，建造11艘破冰船，巩固其现有约40艘破冰船等；^[27]近年来，美国海军多次在北极地区组织军事演习，2016年美国计划投资10亿美元建设5—6艘破冰船，欲重新开放冰岛凯夫拉维克军事基地；^[28]2015年北约在挪威进行了自1976年以来最大规模的军事演习，等等。北极地区“军事化”威胁着加拿大的主权安全，加拿大新国防政策强调要增强保障外交和国家发展所需要的军事能力。但是，加拿大同样也意识到，在北极军事冲突难以发生的今天，各国军事力量主要用于对主权的控制，以执行法律、控制边境、保障搜索和救援能力，相反，抵御其他国家的军事威胁则成为了一个边缘性需求。^{[29](P2)}军事威慑更多作为一种外交手段，有助于防止冲突，加强双边及多边对话，加拿大北极军队任务重点更多转向应对非传统安全。

最后，气候变化和科技的进步使得北极地区逐渐开放，北极蕴藏的巨大资源和航运价值开始突显，世界各国都寻求分享北极的利益。北极地区商业、科研和旅游活动的逐渐增加以及北极航道的开辟等，将引发自然灾害或人为灾害，带来对搜索和救援等非传统安全的需求，加拿大必须对此做出反应。

近年来，美国、俄罗斯、中国等大国都将目光转向了北极，北极迅速成为大国博弈之地，国际竞争的热点区域。北极是加拿大特鲁多政府重返国际政治的一个出发点，^[30]加拿大作为一个“中等强国”，^{[31](P48)}③要想维护其北极地区的安全，进而维护国家安全，就必然需要“整个政府采取协调一致的行动，以预测威胁，增强预防和应对各种突发事件的能力，适应不断变化的全球环境，实现政府目标”。^[32]

(二)美国政策调整使加拿大在北极安全问题上不得不降低对美国的依赖

美国是当今世界唯一的超级大国，能将强大的政治、经济和军事能力投射到全球任何一个角落。在过去几十年的时间里，美国通过支付更多的成本，承担更多的全球责任等方式来实现其在全球体系中的领导地位，例如，组建北约，建立世界银行等。冷战期间，加拿大的北极安全战略高度依赖于美国；冷战结束后，由于前苏联威胁的消失，加拿大对北极安全的重视减弱，虽然哈珀政府高度重视北极主权安全问题，但是具体措施落实有限，美加联合防御系统仍是维护北

②转引自加拿大全球事务研究所研究院 Adam Lajeunesse 的观点。另外，Alexander Sergunin 和 Valery Konyshev 在文章中也表示：“自冷战以来，军事力量的作用发生了根本的变化。”现在军事力量更多用于确保主权，服务于经济建设，预防恐怖主义，搜索和救援行动，监视海空领域，保障航行安全，减轻自然和人为灾害，协助北极科研等。

③1943年7月9日，加拿大总理麦肯兹·金(Mackenzie King)在其著名的关于“实用的原则”的议会演讲中，第一次阐述了“中等强国”的概念。

极安全的主要力量。

但是,特朗普于2017年1月20日上台后,实行“美国优先”的外交政策,即将美国人民和美国安全的利益放在首位,在全球实行全面的战略收缩,并指责盟国利用美国的防卫保护伞,却没有承担公平的财政份额,强烈要求这些盟国承担更多的防务费用。2017年6月1日,特朗普在白宫宣布,美国将退出《巴黎协定》,表明其放弃了大国责任,这损害了美国在全球的领导力。此外,美国也要求盟国承担更多的责任。北约各成员国在2014年曾承诺,将在今后10年内把本国防务支出占国内生产总值的比重提高至2%,而加拿大在2016年仅达到了1.19%。美国总统特朗普和奥巴马一样,向加拿大和其他北约盟国施压,要求增加国防预算。^[33]2017年5月25日北约峰会在布鲁塞尔召开,特朗普再次强调,“我们的盟国没有为集体防御努力付出应有的份额”。^[34]距北约峰会仅过去两周左右的时间,加拿大就发布了新版的国防政策,计划大幅增加军费开支,以适应北约集体防务的战略需要,履行作为美国军事同盟的义务。

美国外交政策的调整,迫使加拿大及时调整北极安全战略,增强自主性。加拿大外交部长克里斯蒂娅·弗里兰(Chrystia Freeland)表示,“加拿大的地理位置使我们一直能够受到美国的间接庇护。”但是“仅仅依靠美国的庇护会使加拿大成为一个附属国”,“这种依赖不符合加拿大的利益”。^[35]随着特朗普的上台,二战结束以来持续的国际关系似乎正在发生变化,加拿大必须明确自己的主权路线,增强自身“硬实力”。

(三)小特鲁多政府对哈珀政府北极安全观的修正

2014年俄罗斯吞并克里米亚后,哈珀领导的加拿大保守党政府几乎暂停了与俄罗斯的双边接触。小特鲁多政府上台后,抛弃了上届保守党政府在北极问题上的强硬态度,寻求与俄罗斯重新接触。2016年1月,前外交部长斯特凡·迪翁(Stéphane Dion)曾表示,加俄具有“共同利益”,“现在是时候开展合作”,“这在某种程度上有利于我们的北极利益”。^[36]迪翁还强调,哈珀政府的立场偏离了美国和其他七国集团伙伴不那么极端的行。^[37]加拿大在克里米亚问题上的立场不影响加拿大和俄罗斯在北极地区开展对话与合作。

其次,哈珀政府曾向北约明确表示,它不支持联盟中一些国家对北极地区的关注,但小特鲁多政府意识到与北约盟国在北极地区合作的重要性。^[38]新国防政策指出,加拿大海岸警卫队与北约盟国合作应对北极地区的挑战。俄罗斯具有从北极地区向北大西洋投射武力的能力,这对北约集体防御是一个挑战,加拿大及其北约盟国需要做好威慑和防御任何潜在威胁的准备。

小特鲁多政府也转变了对北极主权问题的态度。哈珀政府高度重视加拿大的北极主权,而小特鲁多政府认为北极主权受威胁的可能性较小,^[39](P14)④这在其新国防政策中大大减少“主权”一词的使用频次可以看出。首先,虽然加拿大在北极主权问题上与多个国家存在冲突,但在北冰洋沿岸五国中除俄罗斯外都是北约同盟国,^[40]加拿大与其盟国冲突

的可能性很小。而俄罗斯开发其北极能源需要获得外国的资本和技术帮助,如果与邻国发生冲突,北极地区的不稳定性将阻止大规模的外国投资;俄罗斯和加拿大也可以在制定航运标准、加强搜救能力、环境保护、应对共同挑战等国际合作中收益;俄罗斯挑战加拿大在西北航道等北极地区的主权对于同样是东北航道沿岸国家的俄罗斯来说没有什么好处。而中国也对北极地区没有任何真正的军事威胁,并一直寻求与北极大国的合作,且缺乏北极地区的军事技术。^[41]

小特鲁多政府认识到目前北极地区面临的主要是监视和搜救等非传统安全问题而非主权焦虑。对小特鲁多来说,北极是将其政策与哈珀政府加以区别的一个绝好的机会,比呼吁维护主权的政治姿态更重要的是解决加拿大北极地区所面临的非常现实的安全问题。

四、加拿大北极安全战略的未来走向

加拿大作为重要的北极国家,是中国参与北极治理的重要合作伙伴。在科学考察、环境保护、能源开发等方面,中国和加拿大也存在密切的合作关系。此外,2017年9月6日,中国“雪龙”号科考船首次成功穿越北极西北航道,为我国开辟了北美经济圈至东北亚经济圈的海上新通道。^[42]此航道若能实现商业通航,将带来巨大的经济效益。而加拿大政府将西北航道视为其内水,中国船舶若想通过西北航道,需要获得加拿大政府的许可。理解和认识加拿大北极安全政策的变化,预测加拿大北极安全战略的未来走向,对中国参与北极治理,深化中加北极合作具有重要意义。

(一)深化多边主义合作

加拿大自由党政府目前正在北极地区采取更加积极的合作姿态。这种态度的转变标志着加拿大回到了历史上强调多边主义和审慎的外交方式上来。^[18]相较于哈珀,小特鲁多政府更加务实,致力于解决北极地区面临的现实问题,而非具有高政治意识的主权呼吁。2015年11月小特鲁多上台后,开始转变与俄罗斯的关系,并加强与北约盟国在北极地区的合作,都体现了其将开展和深化多边合作的趋势。北极地区的海冰逐渐融化,资源和航道逐渐开放,作为北极领土面积巨大的国家,加拿大肯定不会放弃对北极经济利益的获取,而鉴于其国力有限,今后可能将会大力吸引外国资本投入北极地区。此外,加拿大北极地区的基础设施、航道设施都严重缺乏,原住民社区经济发展条件落后,也需要国际投资和合作。在北极国家纷纷寻求多边主义合作的今天,加拿大必定不会落于其后。

(二)维持主权现状,加强对北极地区的防御和控制

加拿大在北极地区的领土主权、潜在资源、航道使用和控制权等方面与多个国家存在冲突,但是新的国防政策没有再过多地使用“主权”一词,可以看出小特鲁多政府时期在北极主权问题上将不会有重大突破,倾向于维持主权现状。这是一种积极有作为的“维持”,表现在加拿大政府正实施一系列的监管措施,防御北极地区的潜在威胁,增强对北极地区的实际控制能力。新国防政策呼吁加拿大增加在北极地区的监测能力和军事存在,增强加拿大武装部队在北极地区的

④俄罗斯是加拿大在北极地区最大威胁,而参考文章指出,俄罗斯在北极地区倡导“和平与国际合作”,乌克兰危机后,其优先事项也几乎没有改变。2016年11月,普京签署的《俄罗斯联邦外交政策构想》,将北极描述为与加拿大潜在的合作区域。俄罗斯北极军事战略目标是:确保主权;保护北极的经济利益;显示俄罗斯强大的军事力量。

作战能力。2017年8月末,交通部长马克·加尔诺(Marc Garneau)宣布了一项投资17500万美元的新举措,保护加拿大北极海域和北极社区。^[43]

(三)增强军事威慑力,重点应对非传统安全

目前,北极地区所面临的最严峻的挑战不是大国竞争、资源所有权、边界争端等引起的冲突,而是由气候变化带来的航运、资源开发、旅游等导致的非传统安全。加拿大今后的北极安全重点也务实地放到了应对这些非传统安全带来的安保和搜救需求。但是,加拿大同样谨慎地对待传统安全风险,积极预防可能出现的军事挑战和主权威胁。加拿大在北极地区的军事投资更多是停留在保持军事威慑力的层面上,不会对该地区的领土完整造成常规军事威胁。可以期待,与哈珀政府相比,小特鲁多政府新国防政策中多项军事和基础设施项目将逐渐得到落实。

结语

面对当今复杂和不可预测的国际环境,加拿大需要一个灵活、训练有素、装备精良的军事力量,以保障国内和北美的安全,并积极参与世界,发挥中等大国的责任。加拿大国防部和武装部队适时提出新的国防政策,一方面是对全球安全环境的反应,另一方面是响应北约集体防御和北美联合防御的需要,对加拿大的国家安全具有重要的意义。北极地区的形势发生了巨大的变化,传统的安全威胁虽然存在,并可能长期存在,但在可预见的时期里北极难以爆发大规模冲突,国际合作和开发日益成为主流,非传统安全成为加拿大国防讨论的重点。面对北极商业、科研、旅游活动的增加,以及北极航道的开辟,加拿大迅速做出反应,增强北极军事力量,提高搜索和救援能力。新的国防政策显示,加拿大正在北极地区积极谋求扩大合作范围,包括想与俄罗斯改善北极关系。可以预测,北极地区是未来加拿大关注的重点,加拿大也将利用北极,开展更广范围的外交,以减少对美国的依赖。但是,目前小特鲁多政府还没有颁布一个明确的北极政策,随着北极海冰的持续融化,西北航道的逐渐通航,新的北极政策也有待发布。

参考文献:

[1] 北极问题研究编写组. 北极问题研究[M]. 北京:海洋出版社, 2011.

[2] Canada defence policy report[DB/OL]. Government of Canada. <http://dgpapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf>. 2017-07-07.

[3] (加)彼得·哈里森. 加拿大北极地区:挑战与机遇[J]. 国际观察, 2014, (1):138-146.

[4] Rob Huebert. Renaissance in Canadian Arctic Security? [J]. Canadian Military Journal, 2005, 6(4).

[5] 陆兆前. 谁拥有北极:以加拿大北极外交政策额为分析视角[D]. 上海:上海外国语大学, 2014.

[6] 田延华. 加拿大北极安全战略研究[D]. 青岛:中国海洋大学, 2012.

[7] Rob Huebert. Canadian arctic security: preparing for a changing future[J]. Behind the Headlines, 2008, 65(4).

[8] 张笑一. 加拿大哈珀政府北极安全政策评析[J]. 现代国际关系, 2016, (7):22-28.

[9] Heather Exner-Pirot. The Arctic in International Affairs: Security in the Circumpolar Region[DB/OL]. ResearchGate. https://www.researchgate.net/profile/Heather_Exner-Pirot/publication/309231764_The_Arctic_in_International_Affairs_Security_in_the_Circumpolar_Region/links/58063e5b08ae0075d82c4bb6/The-Arctic-in-International-Affairs-Security-in-the-Circumpolar-Region.pdf, p. 121. 2011-09-02.

[10] Canada to strengthen Arctic claim[DB/OL]. BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6941426.stm>. 2007-08-10.

[11] Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future [DB/OL]. Government of Canada. <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf>. 2009-07-26.

[12] Harper compares Russia's Crimea moves to Third Reich aggression[DB/OL]. The Globe and Mail. <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/canada-suspends-military-activities-with-russia/article17289679/?ref=http://www.theglobeandmail.com&..> 2014-03-04.

[13] Petra Dolata. A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper[J]. études canadiennes /Canadian Studies, 2015, 78.

[14] Canada First Defence Strategy[DB/OL]. Government of Canada. <http://www.forces.gc.ca/en/about/canada-first-defence-strategy.page>, 2008-05-12.

[15] The Ilulissat Declaration[DB/OL]. Danish Ministry of Foreign Affairs. http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf. 2008-05-28.

[16] Klaus Dodds. We are a northern country: Stephen Harper and the Canadian Arctic[J]. Polar Record, 2010, 47.

[17] Statement on Canada's Arctic Foreign Policy[DB/OL]. Government of Canada. http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf. 2010-08-20.

[18] Greg Sharp and Andreas ?sthaugen A new Canadian government... so what? [DB/OL]. The Arctic Institute. <https://www.thearcticinstitute.org/a-new-canadian-government-so-what/>. 2016-06-20.

[19] David J. Bercuson. Time for a new defence White Paper[DB/OL]. Legion Magazine. <https://legionmagazine.com/en/2016/01/time-for-a-new-defence-white-paper/>. 2016-01-14.

[20] Ministerial Advisory Panel on Canada's Defence Policy Review[DB/OL]. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2016/04/ministerial-advisory-panel-on-canada-s-defence-policy-review.html?&wbsdisable=true>. 2016-06-06.

[21] Defence Policy Review[DB/OL]. Government of Canada. <http://dgpapp.forces.gc.ca/en/defence-policy-review/index.asp>. 2016-11-16.

[22] Adam Lajeunesse. What Canada's New Defense Policy Means for the Arctic[DB/OL]. Arctic Deeply. <https://www.newsdeeply.com/arctic/community/2017/06/16/what-canadas-new-defense-policy-means-for-the-arctic>. 2017-06-16.

[23] Alexander Sergunin, Valery Konyshev. Russian military strategies in the Arctic: change or continuity? [J]. European Security, 2017, 26(2).

[24] Laurence C. Smith. The World in 2050: Four Forces Shaping Civilization's Northern Future[M]. Dutton, 2010.

[25] Meg Sullivan. Global warming's silver lining: Northern countries will thrive, grow[DB/OL]. UCLA. <http://newsroom.ucla.edu/releases/global-warming-s-silver-lining-169919>. 2010-09-03.

[26] The next Cold War: Russia is engaged in an aggressive one-sided

- arms race in the Arctic which is being IGNORED by NATO, warns report as relations with the West continue to frost [DB/OL]. MailOnline. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-4859450/Russia-engaged-aggressive-arms-race-Arctic.html>. 2017-09-07.
- [27] Here's What Russia's Military Build-Up in the Arctic Looks Like [DB/OL]. Foreignpolicy. <http://foreignpolicy.com/2017/01/25/heres-what-russias-military-build-up-in-the-arctic-looks-like-trump-oil-military-high-north-infographic-map/>. 2017-01-25.
- [28] Russia's Arctic Expansionism: How Should the U. S. Respond [DB/OL]. American Thinker. http://www.americanthinker.com/articles/2016/06/russias__arctic__expansionism__how__should_the_us_respond.html. 2016-06-16.
- [29] Adam Mac Donald. THE CANADIAN ARMED FORCES AND THE ARCTIC: Maintaining a Suitable and Sustainable Role [DB/OL]. http://cdai.tam-client.com/wp-content/uploads/Analysis/MacDonald_Analysis_May_2016.pdf, P2. 2016-05-25.
- [30] Marie Danielle Smith. Trudeau government announces "rational" shift in Arctic policy, will seek to work with Russia [DB/OL]. National Post. <http://nationalpost.com/news/politics/trudeau-government-announces-rational-shift-in-arctic-policy-will-seek-to-work-with-russia>. 2016-10-01.
- [31] 钱皓. 中等强国参与国际事务的路径研究——以加拿大为例 [J]. 世界经济与政治, 2007(6): 47-54.
- [32] Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy [DB/OL]. Government of Canada. <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/index.asp>. 2017-06-07.
- [33] Laura Payton. Four key takeaways from the defence policy review [DB/OL]. CTV News. <http://www.ctvnews.ca/politics/four-key-takeaways-from-the-defence-policy-review-1.3448340>. 2017-06-07.
- [34] Ted Galen Carpenter. Trump Lectures NATO: A Burden-Sharing Quest on Steroids [DB/OL]. CATO. <https://www.cato.org/publications/commentary/trump-lectures-nato-burden-sharing-quest-steroids>. 2017-05-27.
- [35] Address by Minister Freeland on Canada's foreign policy priorities [DB/OL]. Government of Canada, June 6, 2017, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/06/address_by_ministerfreelandoncanadasforeignpolicypriorities.html. 2017-06-06.
- [36] Stéphane Dion signals willingness to re-engage with Russia [DB/OL]. CBC. <http://www.cbc.ca/news/politics/russia-canada-relations-diplomacy-dion-lavrov-1.3420781>. 2016-01-26.
- [37] Why tensions between the two Arctic giants should not interfere with common gain and collaboration in the High North [DB/OL]. Globalbrief. <http://globalbrief.ca/blog/2016/09/02/canada-and-russia-toward-an-arctic-agenda/>. 2016-09-02.
- [38] Canadian Defense Review Depicts Russia as an Arctic Adversary [DB/OL]. Newsdeeply. <https://www.newsdeeply.com/arctic/community/2017/07/04/canadian-defense-review-depicts-russia-as-an-arctic-adversary>. 2017-07-04.
- [39] Valery Konyshchev, Alexander Sergunin and Sergei Subbotin. Russia's Arctic strategies in the context of the Ukrainian crisis [J]. The Polar Journal, 2017, 7(1).
- [40] Canada Needs to Get Serious about Russia's Competing Arctic Claims [DB/OL]. Newsdeeply. <https://www.newsdeeply.com/arctic/community/2017/02/27/canada-needs-to-get-serious-about-russias-competing-arctic-claims>. 2017-02-27.
- [41] Dr. Adam Lajeunesse. REVIEWING CANADA'S ARCTIC CAPABILITY: SUGGESTIONS FOR THE DEFENCE POLICY REVIEW [DB/OL]. <http://cdainstitute.ca/reviewing-canada-s-arctic-capability-suggestions-for-the-defence-policy-review/>. 2016-06-23.
- [42] 国家海洋局极地考察办公室. 雪龙号成功穿越北极西北航道 [DB/OL]. http://www.chinare.gov.cn/caa/gb_news.php?modid=09013&id=2035. 2017-09-08.
- [43] Government of Canada introduces new measures to protect the marine environment and coastal communities in Canada's Arctic [DB/OL]. Newswire. <http://www.newswire.ca/news-releases/government-of-canada-introduces-new-measures-to-protect-the-marine-environment-and-coastal-communities-in-canadas-arctic-641871973.html>. 2017-08-27.

A Study of the New Trend of the Arctic Security Strategy of the Trudeau Government Based on Canada's New Defense Policy for 2017

Guo Peiqing Li Xiaowei

(School of Law and Political Science, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Since he came to power, Canada's Trudeau government have begun to adjust the Arctic policy legacy of Harper government, seek cooperation and dialogue with Russia again, and emphasize the importance of multilateral cooperation. The new defense policy issued by Trudeau government in 2017 has sharply reduced the frequency of the use of the word "sovereignty", but shifted to the emphasis on non-traditional security in the Arctic. The new defense policy called for a variety of measures to monitor the Canadian Arctic region, improve communications and enhance the combat capability of armed forces in the Arctic. The new trend of Trudeau government's Arctic security strategy is of great significance to China's participation in Arctic affairs and deepening bilateral cooperation with Canada.

Key words: Canada; Trudeau; Arctic security

责任编辑:鞠德峰