

# 论小布什和奥巴马政府的 北极“保守”政策\*

郭培清 孙兴伟

**摘要:**小布什和奥巴马政府的北极政策相对温和,利益认知多元化并倡导北极合作。在实际行动中,美国的表现不及俄、加等国强势,这突出体现在其北极政策进取性弱、行动能力落后等方面。导致这一局面的原因有美国实力相对衰弱、未批准《联合国海洋法公约》、北极利益危机感不同、国内不同势力相互掣肘等。同时,对美国政府当前的北极“弱势”更须从长时段和全局角度来考察。

**关键词:**美国的北极政策 小布什政府极地政策 奥巴马政府极地政策

**中图分类号:** D82 **文献标识码:** A **文章标号:** 1005-4812(2014)02-0080-94

近年来,气候变化导致北极海冰大面积融化,北极问题随之成为一个新的国际热点。因阿拉斯加的购入,美国遂成北极国家,并于上世纪在北极留下大量“冷战遗产”。从地理位置来看,美国显然不能算作北极大国,但作为当今世界唯一的超级大国,其政策取向对北极地缘政治的发展和北极治理的运作发挥着重要的影响。因此,研究北极问题,必须把美国的北极政策研究置于重要位置。

在战略和全球层面,中美两国关系是一个矛盾结合体——既互相竞争,又彼此合作。但在这个“新发现”的国际热点区域,中美两国在诸如北极航道、北极环境等事务上有很多相同或相近利益,如何处理两国的北极关系成为摆在中国面前的一个新命题。鉴于此,弄清美国最近两届政府的北极政策,客观展示其北极态度,是为决策前提。目前,国内对美国北极政策的研究主要体现于对美国官方北极文件的解读上,它为我们从政策层面了解美国政府的北极战略提供了重要启示。但既有研究存在以下相似认识——因为美国是当今世界唯一的超级大国,惯于在全球事务和地区事务的安排中保持强势姿态,因此美国无疑将是北极事务中的王者,“当然”会在北极事务中发挥领导作用。与此同时,美国正试图作为在

\* 本文系“十二五”国家科技支撑计划项目“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”(项目编号:2012BAC20B06)的阶段性成果。

该地区形成本国的军事优势。然而,至少就目前而言,对美国北极政策的研究有待再深入。学术研究既要听其“言”,也要观其“行”,我们只有把美国的北极政策文件同北极实践联系起来,才能全面而客观地反映美国政府的北极政策全貌与特点,并挖掘其原因。实际上,在气候变化面前,北极国家纷纷抛出相关北极政策,阐明本国在提升北极治理和捍卫本国利益方面的立场,但比较而言,小布什时代和奥巴马时代的美国政府在应对北极事务方面却没有其他北极国家强势,也不如本身在世界其他热点地区那般自信。那么,“新时代”美国北极政策有何特点,美国为何在北极地区相对低调“保守”?本文试做探讨。

### 一、小布什和奥巴马政府的北极政策及其特点

作为北极国家,美国对北极地区的关注和开发由来已久。早在二战期间美国就曾利用北冰洋向苏联运输援助物资。<sup>①</sup>冷战时期,北极成为两大阵营互相对抗的最前沿,美苏两国在北冰洋沿岸建立了预警系统和导弹拦截系统,北冰洋沿岸密布包括核武器在内的进攻性武器。<sup>②</sup>冷战结束后,北极地区形势一度缓和。2007年,俄罗斯在北冰洋海底插旗,沉寂冰原再度升温。北极国家短期内纷纷出台北极政策,加紧应对这一地区的争夺。

冷战时代,美国曾出台两份北极政策文件,分别是尼克松政府1971年签发的《第144号国家安全政策备忘录》<sup>③</sup>和里根政府1983年制定的题为“美国的北极政策”的《第90号国家安全决策指令》<sup>④</sup>。这两份文件具有明显的冷战痕迹。冷战后美国的第一份北极文件是1994年克林顿政府颁布的题为“美国的南北极政策”的《第26号总统决策指令》,其中北极政策方面的内容占绝大部分。<sup>⑤</sup>尽管这份文件依旧把传统安全列为头等目标,但是美国的北极地区政策重点发生了转变,增加了国际合作、环境保护和可持续发展方面的内容。在克林顿总统的这一决策指令颁布后长达15年时间里,美国没有出台新的北极政策。但2007年俄罗斯在北极海底插旗之后,美国政府又在不到5年时间内连续出台了两份北极政

<sup>①</sup> 郭培清等:《北极航道的国际问题研究》,北京:海洋出版社,2009版,第189页。

<sup>②</sup> Alexander G. Granberg, “The northern sea route: treads and prospects of commercial use”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 41, 1998, p. 178.

<sup>③</sup> National Security Council, *National Security Decision Memorandum 144*, December 22, 1971, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>

<sup>④</sup> The White House, *National Security Decision Directive Number 90*, April 14, 1983, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>

<sup>⑤</sup> The White House, *Presidential Decision Directive /NSC-26*, June 9, 1994, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>

策文件,分别是2009年小布什政府的《第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令》和2013年奥巴马政府的《北极地区国家战略》。

小布什政府的总统指令旨在代替克林顿总统时期的北极政策,它较为详细地介绍了美国在北极地区的新关切以及在政策实施过程中各部门应该履行的职责。在政策内容方面,该指令划定了七大领域,包括:(1)美国在北极地区的国家安全和国土安全利益,(2)北极地区的国际治理,(3)大陆架延伸及划界问题,(4)国际科学合作事宜,(5)北极地区的海洋运输,(6)能源与经济发展,(7)环境及自然资源保护。<sup>①</sup>在这七大领域中,尤为值得外界关注的是美国的安全利益、大陆架延伸与划界、北极海洋运输。这一指令是美国应对北极新形势的产物,它特别把国土安全提升到与国家安全相同的水平,提出应防范恐怖分子从北极地区对美国本土的打击,并准备在美国的领土或领海及其他相关区域内行使本国的法律权力。在关于大陆架延伸与划界方面,该指令认为划定一个能够行使主权利利的北极海床和底土范围对美国将具有重要意义,因此敦促美国国会尽快批准《联合国海洋法公约》。此外,鉴于近年来北极地区的航运潜力凸显,实际通航次数增加,指令提出保证北极的国际航行自由至关重要。美国应通过国内协调以及国际协作的方式建立北极航道管理机制,以确保这一地区安全可靠的海上运输。除上述三个领域之外,美国在北极地区的国际治理、国际科学合作、环境及自然资源的保护等方面基本没有提出具有吸引力的主张。

奥巴马政府的《北极地区国家战略》颁布于2013年5月10日,即北极理事会第八届部长会议召开前夕。从总体上看,相比于布什政府的北极政策这一战略要明晰。它将美国在北极地区的任务归为三大努力方向:提升美国的安全利益;追求该地区负责任的管理工作;加强国际间的合作。<sup>②</sup>非常值得关注的一点是,文件在具体阐释“提升美国的安全利益”时,除了谈到确保航海/航空自由和提升北极地区的行动能力外,还首次提到了维护美国未来的能源安全。在介绍正在变化的北极环境时,也引用了美国地质勘探局发布的关于北极地区油气储量的数据。由此看出,奥巴马政府对北极地区的能源开采具有相当大的兴趣。与小布什总统的北极政策一样,奥巴马总统的北极战略同样呼吁美国尽快加入《联合国海洋法公约》,甚至将加入《公约》后给美国带来的益处都悉数列出。与先前的美国政府相比,小布什和奥巴马政府的北极政策继承了重视国家/国土安全和坚持

<sup>①</sup> The White House, *NSPD-66 / HSPD-25 on Arctic Region Policy*, January 9, 2009, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

<sup>②</sup> The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, May 10, 2013, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

航海自由、环境保护、可持续发展等原则，但在如下两个方面明显有所调整。

### 1. 北极安全利益的认知趋向多元化

维护国家安全利益的原则在美国北极政策文件中一贯被置于优先位置。冷战时期它主要指传统安全/军事安全，然而自小布什政府以来，美国的北极安全观开始趋向立体化和多元化。这充分地体现在小布什和奥巴马政府的北极政策均十分重视北极地区出现的新的威胁，尤其是气候变化和人类活动的增多对这一地区可能造成的潜在威胁。因此，环境利益和生物资源保护等内容成为美国北极政策的重要关注点。近年来被称为美国智库新星的“新美国安全中心”（CNAS）于2010年5月21日发布了一份报告，题为《开拓视野：气候变化与美国武装力量》。报告认为，新世纪美国面临的挑战不仅仅是恐怖主义，而是复杂和多样的，“气候变化”是其中之一。<sup>①</sup>在2010年5月份的《国家安全战略》中，“气候变化”这一词语出现了23次，被奥巴马定义为美国“核心安全利益”。<sup>②</sup>因此，美国一直主张提升在北极地区的科学研究和环境监测能力，以应对这一地区出现的新挑战。例如，美国国家海洋委员会（National Ocean Council）在其制定的北极战略行动计划中将观察和预报北极海冰视作首要任务，同时该计划还包括推进新的合作，以更好的监听和评估环境状况，设计一套程序以应对像环境事故这样的紧急情况。<sup>③</sup>除此以外，美国的新北极安全观还把反恐、反偷渡和走私等提至国家安全的高度。随着北极冰融，北极地区被认为可能成为恐怖威胁输入美国的新通道，因此海岸警卫队可望在未来北极安全方面发挥越来越积极的作用。

### 2. 提倡多方合作，呼吁共同治理

美国在北极地区的利益同对手和盟友的利益交织在一起。在该地区的国家中，既有美国传统的强劲对手俄罗斯，又有盟友加拿大、丹麦、挪威等国。与俄罗斯产生冲突对美国而言代价太大，而任由其他国家激烈竞争又必然导致北极地区局势的复杂化和军事化，这不符合美国在这一地区的战略利益。因此，现阶段美国最希望出现的是一种多方合作、共同治理的和平局面。对于西方媒体热炒的

<sup>①</sup> Herbert E. Carmen, Christine Parthemore, Will Rogers, “Broadening Horizons: Climate Change and U.S. Armed Forces”, April 2010, [http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Publication\\_Climate%20Change%20and%20the%20US%20Armed%20Forces\\_April%2020.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS%20Publication_Climate%20Change%20and%20the%20US%20Armed%20Forces_April%2020.pdf)

<sup>②</sup> The White House, *National Security Strategy*, May 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>③</sup> National Ocean Council, *Changing Conditions in the Arctic*, June 2, 2011, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ceq/sap\\_8\\_arctic\\_full\\_content\\_outline\\_06-02-11\\_clean.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ceq/sap_8_arctic_full_content_outline_06-02-11_clean.pdf)

北极争夺战,奥巴马政府的北极战略予以了否认。无独有偶,希拉里也未将任何国家在北极的行为看作是对这一地区的争夺和对地区安全的威胁,相反她将不断变化的环境视作威胁。<sup>①</sup>

美国的新北极政策强调同国际社会的合作,尤其是同北极地区现存的国际组织以及在北极有重要利益的国家之间的合作,以此来减少分歧并提升共同利益。为配合这一政策目标,美国官方领导人在涉及北极问题的场合发言时多会提到“合作”一词,以营造一种和平的氛围,同时树立起一种开放和公正的形象。在2010年3月29日北极外长魁北克切尔西会议上,希拉里公开批评加拿大排斥北欧国家瑞典、冰岛、芬兰和北极原居民组织参会,她指出:“北极问题的重要国际讨论应该包括那些在北极有合法利益的各相关方,我希望北极能够一直展示我们合作共事的能力,而非制造新的分歧”。<sup>②</sup>希拉里的这一姿态可谓一箭双雕,既让美国占据了道德的制高点,同时也达到了利用他国平衡加拿大影响的目的。从某种程度而言,美国呼吁丹麦、瑞典、芬兰等国参与北极治理的目的正是后者。美国国内学者也提出过类似观点。例如,美国军方北极研究的代表人物海军战争学院的克拉斯卡(James Kraska)认为西北航道问题不宜仅仅通过美加双边方式解决,应该引入外部势力甚至是中国、日本和韩国等对加拿大施压,即北极航道问题国际化,以此来削弱俄罗斯和加拿大的过度影响力。<sup>③</sup>

然而,尽管美国强调国际合作,但是在涉及本国核心利益的问题上却态度坚决。作为海权大国,美国历来坚持海洋航行自由原则,尤其是公海航行自由原则,并将其视为核心价值观的重要组成部分。因此,面对俄罗斯宣称东北航道绝大部分属于其国内航道和加拿大宣称西北航道大都属于加拿大内水,小布什和奥巴马政府均持相同立场,对此不予承认。美国坚持这两条航道属于国际航道,任何国家可以过境通行而非仅仅是无害通过。

## 二、美国北极存在和北极活动的“保守”状况

全面了解美国的北极政策,除了解读政府文件、智库和专家学者的研究报告之外,还需考察美国的北极实践并将其与其他北极国家进行比较。表面上看:国

<sup>①</sup> Hillary R. Clinton, “Remarks with Norwegian Foreign Minister Jonas Gahr Stoere after their Meeting”, US Department of State, April 6 2009.

<sup>②</sup> CBC News, “Canada will take Arctic lead: Cannon”, March 29, 2010, <http://www.cbc.ca/news/world/story/2010/03/29/artic-conference-cannon.html>

<sup>③</sup> James Kraska, “Northern Exposures”, May/June 2010, <http://www.the-american-interest.com/article-bd.cfm?piece=810>

际上,美国似乎远离了北极纷争,没有表现出如同在中东和南海的强势。放眼望去,在这场北极争夺中最引人注目的国家不是美国,而是俄罗斯与加拿大,甚至包括北欧的一些小国。这一现象充分体现在美国与俄、加北极政策的对比及其在北极地区的具体行动上。

### 1. 美国的北极战略缺乏“进取性”

俄罗斯于2009年公布了其北极政策《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则》(以下简称《原则》)。《原则》阐述了俄罗斯北极政策的主要目标、主要任务、战略重点、落实国家北极政策的机制以及实现国家北极地区经济—社会发展战略规划的办法等内容。它明确指出要努力实现让国际社会承认俄属北极疆域,争取于2015年前在开采和输送北极能源资源方面形成竞争优势,最终目标是把北极地区变成俄罗斯主要的“自然资源战略基地”。<sup>①</sup>为了使该政策得到更好地执行,俄联邦又于2013年2月颁布了此《原则》的执行战略——《2020年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》。这一战略具体指导俄北极政策的实施,内容非常详细,使得各部门北极政策的执行情况能够得到有效评估,进而使得俄整个北极战略更具科学性。

与俄罗斯的北极政策类似,加拿大于2009年公布了其北方战略《我们的北方,我们的遗产,我们的未来》,后来这一战略被加拿大2010年公布的《加拿大北极外交政策声明》所继承。两份北极文件主要阐述了加拿大在北极事务中的四大优先领域:行使主权、促进经济社会发展、保护环境遗产、提升和下放北方的管辖权。<sup>②</sup>加拿大在其北极文件中表现得十分自信,尤其是在主权问题上,向外界展示了一副毫不妥协的形象,并自2007年起每年都在北极地区开展军事演习。另外,加拿大还决心在北极科研领域保持全球领导者的角色,为此政府承诺将在北极地区建立一个新的世界级科研站<sup>③</sup>,并在未来的十年内建造一艘加拿大海岸警卫队有史以来最大、最先进的破冰船。<sup>④</sup>加拿大作为一个世界“中等强国”,在北极问题上却表现出了“北极大国”的雄心和志向。

<sup>①</sup> 参阅《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则》,“*Foundations of Russian Federation State Policy in the Arctic through 2020 and Beyond*”,  
<http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>

<sup>②</sup> Government of Canada, *Canada's Northern Strategy: our North, our heritage, our Future*,  
<http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp>

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Government of Canada, *Statement On Canada's Arctic Foreign Policy*,  
[http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/arctic\\_policy-canada-politique\\_arctique.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng)

不同于俄罗斯和加拿大,美国的北极政策似乎缺少应有的明晰与果敢,其语言显得相当含蓄,仅仅说“北极地区的人类活动不断增多”,丝毫没有进一步的阐述北极国家行动的影响。另外,小布什总统的北极政策也相对简略而模糊,因此美国国内也不断有人呼吁政府重新思考北极问题。阿拉斯加州的参议员马克·贝吉奇(Mark Begich)和丽莎·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)甚至写信给奥巴马,建议其出台一份正式而全面的北极战略。<sup>①</sup>在此背景下,奥巴马政府的《北极地区国家战略》正式诞生。然而该《战略》仍然存在许多问题,主要是它没有提出一个特定的可行性方案来实现众多目标。<sup>②</sup>此外,这一政策也没有一个时间节点以规范各项任务的实施进度,同俄罗斯的北极政策相比欠缺可操作性。因此,美国北极政策的意义更在于向本国民众、其他北极国家以及国际社会传递一个信号,即美国已经意识到它在北极地区的角色和责任,决定在政策制定上比以前更为优先考虑这一地区。<sup>③</sup>

## 2. 美国的北极地区行动能力“落伍”

在这场北极争夺中,美国的实际行动同其他国家相比也颇为落后。近年来,加拿大、瑞典和俄罗斯都在外交政策中把北极地区视为重要战略区域,并在一系列国家发展计划的预算中安排大量经费。<sup>④</sup>一国北极能力的重要考核指标是破冰船的建造和拥有数量。截至目前,俄罗斯有34艘,芬兰和瑞典各7艘,加拿大则是6艘,均超过美国的数量(此前美国仅剩一艘破冰船“希利号”在服役,后来服役已达35年的“极地星”号在经过近3年的整修之后于2013年12月份重新投入使用)。俄罗斯正在建设一艘世界上最大的核动力破冰船,仅此就花费11亿美元。<sup>⑤</sup>美国国家科学院2011年3月10日发布北极研究报告,确认美国海军在围绕北极的争夺中已经落伍。报告称,北极所具有的地缘战略价值将使环北冰洋的加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯和瑞典不断强化对北极的争夺,而“美国军方整体上已经失去了在寒冷作战环境下、特别是北极气候条件下行动

<sup>①</sup> Begich Mark and Lisa Murkowski, “Letter to the President”, July 11, 2012, [http://www.begich.senate.gov/public/\\_cache/files/38b21a0a-28bd-4b93-bd36-f4ae86b65a48/20120711%20AK%20Del%20to%20POTUS%20Arctic%20Strategy.pdf](http://www.begich.senate.gov/public/_cache/files/38b21a0a-28bd-4b93-bd36-f4ae86b65a48/20120711%20AK%20Del%20to%20POTUS%20Arctic%20Strategy.pdf)

<sup>②</sup> Mihaela Divad, “U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice”, the Arctic Institute, <http://www.thearcticinstitute.org/2013/05/us-national-strategy-for-arctic-region.html>

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Heather A. Conley, “A New Security Architecture for the Arctic: An American Perspective”, January 2012, [http://csis.org/files/.../120117\\_Conley\\_ArcticSecurity\\_Web.pdf](http://csis.org/files/.../120117_Conley_ArcticSecurity_Web.pdf)

<sup>⑤</sup> National Research Council, “Polar Icebreakers in a Changing World: An Assessment of U.S. Needs”, *The National Academies Press*, Washington, D.C., 2007, p. 59.

的能力”。报告为此呼吁美海军加大在北极地区的训练力度，同时海军陆战队建立在严寒条件下的训练科目。<sup>①</sup>在2011年7月27日参议院听证会上，美国海岸警卫队司令官罗伯特·帕普（Robert J. Papp）上将做报告，指出美国当前在北极地区的行动能力相当有限，只有一艘在役的破冰船，没有任何近岸基础设施，也没有季节性的基地来供飞机起飞和对工作人员进行补给，呼吁国会增加对海岸警卫队的拨款，以购置相应设备如破冰船。<sup>②</sup>但是政府反应却恰恰相反，奥巴马政府宣布暂停国会关于破冰船经费问题的辩论，白宫管理和预算办公室与国防部、国土安全部都不愿投入8至9.25亿美元这样一大笔资金用于破冰船的升级和采购，从而威胁各自已经削减的预算开支。<sup>③</sup>至2013财年美国海岸警卫队的财政预算从105亿美元削减到不到100亿美元，为此将会有大约1000人退伍，几艘旧的驱逐舰也正面临退役，帕普上将预言海岸警卫将会瘦身。<sup>④</sup>

与此同时，2011年7月28日，由美国海军和海岸警卫队联合出具的报告《捍卫美国在变化中的北极的经济利益：是否有一个战略？》重申美国北极能力的不足，疾呼加强北极军力建设。2012年2月8日，美国战略与国际研究中心（CSIS）资深研究员康利（Heather Conley）与托兰德（Terry Toland）、克劳特（Jamie Kraut）、弗斯坦根（Andreas Østhagen）联合发布的CSIS报告也提出美国此时应有北极紧迫感，不可再将北极视为“低冲突地区”。<sup>⑤</sup>2011年12月，康利在《华盛顿邮报》上撰文分析了美国在北极地区面临的严峻形势：2009年，挪威将其指挥部搬到了北极圈内的领土上；俄罗斯计划建立一个经过特殊装备的北极旅以应对极地条件下的战争；丹麦把成立北极司令部作为优先考虑的战略重点；加拿大计划在未来的30年内投资330亿美元打造28艘舰艇以复兴其北极舰队；甚至中国也加入了北极竞赛的行列，它正在建造世界上最大的常规动力破冰船以

---

<sup>①</sup> National Research Council, “National Security Implications of Climate Change for U.S. Naval Forces”, September 2009, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Environment/documents/2011/03/10/PrepubAllClimateChange110218.pdf>

<sup>②</sup> “Hearing on: Defending U.S. Economic Interests in the Changing Arctic: Is There a Strategy?”, July 27, 2011, <http://www.uscg.mil/history/docs/USCG20110727ArcticHearingOralStatement.pdf>

<sup>③</sup> 肖翀，王振星：“美军北极行动战略分析”，载《国际资料信息》2012年第9期，第11页。

<sup>④</sup> Stew Magnuson, “Coast Guard to Send National Security Cutter to Arctic This Summer”, February 23, 2012, <http://www.nationaldefensemagazine.org/blog/lists/posts/post.aspx?ID=685>

<sup>⑤</sup> Heather A. Conley, “A New Security Architecture for the Arctic: An American Perspective”, January 2012, [http://csis.org/files/.../120117\\_Conley\\_ArcticSecurity\\_Web.pdf](http://csis.org/files/.../120117_Conley_ArcticSecurity_Web.pdf)

进行科学考察。<sup>①</sup>而美国却“无所作为”。此外,《纽约时报》2013年3月13日刊登文章——“阻止北极出现冷战”。作者博克曼(Paul Arthur Berkman)提出,俄罗斯总统普京非常明白本国经济依赖于北极地区所蕴藏的丰富能源,其他国家的领导人也如此理解,然而事实上,奥巴马总统却对此熟视无睹。<sup>②</sup>作者对奥巴马政府在北极地区的不作为感到忧虑,担心北极地区如果没有一个合理的机制来控制纠纷就会不可避免地出现冲突。

面对国内专家学者的警告以及北极国家迭出不穷的动作,美国政府的表态却显得不温不火,坚持将北极视为一个低度紧张的地区。在2009年1月19日的参议院听证会上,希拉里回答阿拉斯加共和党参议员穆尔科斯基的提问时指出,“我认为,已当选总统奥巴马和我都将此(北极地区)看作是一个能够提升合作的地区,这种合作不仅能够给北极地区带来积极的行动,而且能够深化同俄罗斯以及世界其他地区国家之间的关系。所以,为达到这个目的,我们将对最近这些报告中的观点和建议进行分类,以确定我们如何适应已经存在的框架,同时也思考哪些行动和立场是必要的。”<sup>③</sup>与其类似,2009年4月,负责政治事务的副国务卿伯恩斯(William Burns)同样不承认北极地区存在竞争,相反他认为美国在此可实现与俄罗斯的合作。<sup>④</sup>美国国务院负责极地与科学事务的副主任布鲁姆(Evan T. Bloom)对俄罗斯北冰洋海底插旗事件的反应是:“俄罗斯联邦的这一行为是完全合适的,而且与其他国家如美国、加拿大现在所做的同样合乎海洋法公约的规定。”<sup>⑤</sup>在参加2012年2月初于挪威希尔克内斯召开的北极商业与能源会议上,美国驻挪威大使怀特宣称,目前北极尚不存在为资源而展开的对抗,“我们在保护北极方面拥有相同利益,正如我们都在追求可持续发展”。<sup>⑥</sup>甚至奥巴马的北极

<sup>①</sup> Heather A. Conley, “The Colder War: U.S., Russia and Others Are Vying for Control of Santa’s Back Yard”, *Washington Post*, December 23, 2011, [http://articles.washingtonpost.com/2011-12-23/opinions/35285755\\_1\\_polar-ice-cap-arctic-circle-northern-polar-region](http://articles.washingtonpost.com/2011-12-23/opinions/35285755_1_polar-ice-cap-arctic-circle-northern-polar-region)

<sup>②</sup> Paul Arthur Berkman, “Prevent an Arctic Cold War”, *New York Times*, March 12, 2013, [http://www.nytimes.com/2013/03/13/opinion/preventing-an-arctic-cold-war.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2013/03/13/opinion/preventing-an-arctic-cold-war.html?_r=1&)

<sup>③</sup> “Senate Confirmation Hearing of Senator Hillary Clinton as Nominee for Secretary of State”, *New York Times*, January 13, 2009, [http://www.nytimes.com/2009/01/13/us/politics/13text-clinton.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/01/13/us/politics/13text-clinton.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>④</sup> Ingrid Lundestad, “US Security Policy in the European Arctic in the Early 21st Century”, February 18, 2010, <http://www.geopoliticsnorth.org/images/stories/attachments/Lundestad.pdf>

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> Thomas Nilsen, “High North, Low Tension,” February 10, 2012, <http://barentsobserver.com/en/topics/high-north-low-tension>

极战略也明确提出“北极地区是一个和平的、稳定的和零冲突的地区”。<sup>①</sup>

与美国政府高官的表态不同,俄、加两国领导人选择以高调姿态向世人展示其维护本国利益的决心。加拿大总理哈珀曾声称:“在谈到保卫我们的北极领土时,加拿大必须做出选择,要么拥有它,要么失去它。毫无疑问,这届政府要捍卫领土”。<sup>②</sup>自上台以来,哈珀每年必开启北极之旅,而这被外界称作是宣誓主权之旅。俄罗斯在捍卫本国北极利益方面更加强势。2013年10月3日,俄罗斯总统普京强硬表态,称北极自几个世纪以来就是俄罗斯的,而且俄罗斯将扩展在北极的存在,那些认为应当将北极交由国际社会来管辖的说法都是无稽之谈。<sup>③</sup>俄、加两国领导人的这些做法使其在北极争夺中格外引人注目,与美国的低调形成了鲜明对比。

### 三、美国北极政策相对“弱势”的原因

为何两届美国政府没有制定如同“重返亚洲”那样强势的北极政策并将其付诸实施,而是宣扬北极合作,同时在北极行动上又相对滞后呢?对这一问题的思考不能仅着眼于对美国的北极政策的理解,而应该从美国全球战略的角度来分析。美国在各地战略并非各自独立,而是彼此关联,北极只是美国全球战略网络上的一个连结点。此外,美国外交政策的制定和执行向来受到国内不同政治势力之间斗争的影响。因此,从国际和国内层面来看,主要有四个方面的原因限制了美国在北极地区的行动。

#### 1. 全球热点多,美国实力相对衰弱,无暇北顾

冷战结束后,美国所面临的传统军事威胁大大下降,北极作为美俄军事对抗前沿地带的价值也因之下降。因此,美国调整了全球战略布局,将重心放在中东和亚太地区。2006年,美国从冰岛的凯夫拉维克空军基地撤出,这一行动发出一个信号,即美国已将北极地区视为其外围利益区域。<sup>④</sup>小布什政府上台后进行

<sup>①</sup> The White House, *National Strategy for the Arctic Region*, May 10, 2013, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf)

<sup>②</sup> Prime minister of Canada, “Prime Minister Stephen Harper announces new Arctic offshore patrol ships”, 9 July, 2007, <http://www.pm.gc.ca/eng/news/2007/07/09/prime-minister-stephen-harper-announces-new-arctic-of-fshore-patrol-ships#sthash.onRWS799.dpuf>

<sup>③</sup> 普京:“北极是俄罗斯的”, 2013年10月5日, <http://news.cntv.cn/2013/10/05/VIDE1380986399882679.shtml>

<sup>④</sup> Valur Ingimundarson, “Iceland’s Security Identity Dilemma: The End of a U.S. Military Presence,” *Fletcher Forum of World Affairs* 31, no. 1 (2007).

了8年反恐战争,美国的注意力集中于伊拉克与阿富汗,甚至亚太地区都一度被忽视,因此小布什政府直到卸任前夕才将北极问题纳入其外交政策视野中,“9·11”之后的反恐战争标志着一个新时代的开始,这在美国的战略思想中表现尤为突出。美国政府将精力集中在应对恐怖主义和所谓“流氓国家”以及大规模杀伤性武器的扩散上面,并将其作为首要威胁。与此同时,不断崛起的中国和印度将美国的注意力从南到东来回拉扯,美国无暇关注世界的其他地区。<sup>①</sup>从这个角度来看,北极问题长期没有出现在小布什政府的外交政策里面也顺理成章。

小布什的反恐战争及单边主义外交战略导致美国国力损耗,同时也给中国提供了难得的发展机遇。中国国力在这一期间实现了快速增长。奥巴马政府上台之后重新评估了美国在国际上的战略处境,认为中国以能源为中心的外交方针和军事力量的持续现代化在全球范围内给美国造成了复杂挑战。<sup>②</sup>因此他迅速调整了小布什的外交战略——从中东脱身,重返亚洲。然而,奥巴马遏制中国的这一战略也让美国付出了巨大代价。自奥巴马上台起,中国南海和东海纷争迭起,朝核问题恶化,处理这些问题极大地消耗了美国的外交资源。习近平主席上台首次访问非洲之后,2013年6月26日奥巴马接踵而至,而且两人均对南非和坦桑尼亚进行了访问。对于这一事件,CNN著名国际安全分析专家皮特·伯格(Peter Bergen)认为,奥巴马在非洲的目标是反击中国。<sup>③</sup>美国政府的大量资源消耗在应对新兴大国的崛起,难以分配更多资源用于北极对抗。除此之外,2008年的金融危机加剧了美国财政赤字,迫使奥巴马政府不得不通过预算控制法案,以严格控制各项财政支出,这使得美国在进军北极的路上又缺少了财政保障。

## 2. 美国的北极行动缺乏法律支撑

在所有北极国家中,只有美国未签署《联合国海洋法公约》。最初,里根政府反对公约的原因是强制性技术转移问题和有关深海采矿规制方面的问题。然而这些问题在1994年的修正案中已经得以解决。但是,今天的美国参议院中仍有势力庞大的保守派反对此公约,他们害怕签署后,美国将受到联合国的更多限制从而损害本国某些集团的利益。

未批准《联合国海洋法公约》使美国处于一个非常尴尬的地位。美国是环北

<sup>①</sup> Ingrid Lundestad, “US Security Policy in the European Arctic in the Early 21st Century”, February 18, 2010, <http://www.geopoliticsnorth.org/images/stories/attachments/Lundestad.pdf>

<sup>②</sup> National Intelligence, “The National Intelligence Strategy of the United States of America”, August 2009, <https://www.fas.org/irp/offdocs/nis2009.pdf>

<sup>③</sup> Peter Bergen, “Obama’s goal in Africa: Counter China”, CNN, June 26, 2013, <http://edition.cnn.com/2013/06/26/opinion/bergen-obama-china-trip>

极国家中唯一不能直接过问联合国海洋法庭法官任命的国家,美国也不能向仲裁人员候选名单中提供本国名额。<sup>①</sup>由于美国未签署公约,因此在北极国家纷纷向大陆架界限委员会(CLCS)提交大陆架延展申请的时候,尽管美国早就已经着手有关本国大陆架界限方面的科学研究,它仍可能沦为唯一不能提交自己申请的北极国家。<sup>②</sup>美国一直将在北极地区的自由航行与飞越上空的权利看作是本国的首要利益,然而这一权利是《联合国海洋法公约》授予其成员国的,美国并非此公约成员国,援引这项规定时自然欠妥。正是由于这一原因,美国在北极地区的行动受到了很大束缚,而对其他国家的领土诉求又缺乏合理的反驳依据。CLCS曾暗示,美国作为一个非公约缔约国没有机会挑战大陆架委员会的“建议”,只能坐视委员会的判决生效。<sup>③</sup>因此,2012年美国朝野上下热议批准《联合国海洋法公约》的重要驱动力之一便是北极问题。<sup>④</sup>

美国现在越来越认识到未签署《联合国海洋法公约》给自己带来的不利,因此近几届美国政府及军方人士都支持签署该条约。当美国参议院2004年正在积极考虑这一条约时,参谋长联席会议成员以及海军作战部部长、副部长都强烈支持美国加入该公约。<sup>⑤</sup>小布什总统甚至将《联合国海洋法公约》称作一个急需参议院批准的条约,<sup>⑥</sup>奥巴马总统也在其北极战略中专门论述这一公约对美国的意义所在,并将批准此公约看作是维护美国在北极地区矿产资源权利的必要一步。

### 3. 美国在北极的利益危机感不同于俄、加等国

此次北极争夺起源于2007年俄罗斯北极海底插旗事件。由于俄、加、丹三国均对罗蒙诺索夫海岭提出主权权利要求,因此俄罗斯的这一行为引起了丹麦和加拿大的恐慌,并被视为极大挑战。显然,丹麦和加拿大所意识到的挑战涉及主权问题。由于主权问题的敏感性和紧迫性,各国没有退路,因此在俄罗斯北极海底插旗一事上反应最激烈的也是丹麦和加拿大。加拿大外长表示:“如今可不是

---

<sup>①</sup> Angelle C. Smith, “Frozen assets: ownership of arctic mineral rights must be resolved to prevent the really cold war”, January 6, 2011, <http://docs.law.gwu.edu/stdg/gwilr/PDFs/41-3/41-3-Smith.pdf>

<sup>②</sup> Angelle C. Smith, “Frozen assets: ownership of arctic mineral rights must be resolved to prevent the really cold war”, January 6, 2011, <http://docs.law.gwu.edu/stdg/gwilr/PDFs/41-3/41-3-Smith.pdf>

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> 郭培清, 孙凯: “北极理事会的‘努克标准’和中国的北极参与之路”, 载《世界经济与政治》2013年第12期, 第122页。

<sup>⑤</sup> James Kraska, “The Law of the Sea Convention: A National Security Success—Global Strategic Mobility Through The Rule Of Law”, February 5, 2008, <http://www.virginia.edu/colp/pdf/kraska-los-national-security-success.pdf>

<sup>⑥</sup> The White House, *NSPD-66 / HSPD-25 on Arctic Region Policy*, January 9, 2009, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

15世纪,不能到世界各地去插面旗子就说拥有这地方的主权。<sup>①</sup>作为对俄罗斯插旗事件的进一步回应,加拿大于当年8月在北极地区开展军演,加拿大总理哈珀亲临演习现场。冷战时代曾在北极地区建立起密集的预警和反导系统的美国,却对插旗事件反应平淡。当年只有美国海岸警卫队派出了一艘破冰船前往北极进行海底地图绘制工作,为美国政府在北极的主权诉求寻找依据。

俄、加等国在北极地区的连续动作给外界形成一种强势印象,这与美国的反应形成强烈反差。美国的北极利益危机感不同于俄、加等国。美国虽然在北极地区同加拿大、俄罗斯同样存在海域和海底大陆架划界之争,但它是北极五国中唯一尚未制定拓展大陆架计划的国家,同加拿大的波福特海域纠纷处在“休眠状态”。而在白令海地区,美国根据前苏联时期签署的《谢瓦尔德纳泽—贝克三角条约》控制了三分之二的海域,是冷战遗产的既得利益者。另外,美国对于本国的北极控制能力拥有相当的自信。2011年10月27日,美国战略轰炸机巡航北极,向世界证明了其全球抵达和作战能力。而小布什和奥巴马政府强调的本土安全问题,不会触及俄、加两国的敏感神经。

此外,美国对北极地区国际形势的判断也促使其避免在这一地区采取过激行为。2013年11月,美国国防部出台了军方的北极战略,其第四部分“战略实施可能遇到危机与挑战”中的两点担忧值得关注。该战略认为,第一,对北极地区边界纠纷和资源竞争进行过分的政治修辞和媒体报道可能会加剧地区紧张形势;第二,对预想中安全危机采取过于进攻性的防范措施可能会造成误解和不信任,而这反过来又会造成预想的安全危机成为现实。因此,为防止这两种情况发生,美国国防部一方面打算确保其计划、行动和措辞之间的协调,同时在必要的时候敦促媒体用事实反驳外界对这一地区不当的叙述;另一方面通过增加本国军事活动意图、双边和多边的军事演习意图的透明度来提升信任。<sup>②</sup>由此可以看出,美国在北极地区的低调“保守”也是出于避免地区紧张局势升级的考虑。

#### 4. 国内不同政治势力相互掣肘,迟滞了美国的北极开发进程

在奥巴马的北极战略中,美国政府注重同各利益相关方进行合作。从国内视角来看,这些利益相关方主要包括企业、环保组织以及阿拉斯加地区的原居民等。而且,他们在北极地区的利益往往相互矛盾,因此常常会彼此掣肘导致相关政策

<sup>①</sup> BBC NEWS, “Russia Plants Flag under N Pole”, 2 August, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6927395.stm>

<sup>②</sup> Department of Defense, *Arctic Strategy*, Nov, 2013, [http://www.defense.gov/pubs/2013\\_Arctic\\_Strategy.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf)

难以实施。奥巴马政府对其北极地区的能源利益作了阐述,希望尽快利用这一地区的油气资源,提高能源安全。然而,以壳牌公司为代表的石油企业在北极地区相关海域的油气作业却始终进展缓慢。这诚然存在技术方面的原因,但国内反对势力的阻挠也不可忽视。目前,美国国内对北极地区的油气开采出现了两种不同的声音:一种认为开放北极陆地和水域的油气开采能够确保美国的能源安全;另一种则坚称对美国油气资源需求的满足不能够以冒环境风险为前提。<sup>①</sup>因此,尽管壳牌公司一再保证减轻对当地环境的危害,但仍然遭到当地原居民和环保组织的阻挠。2008年,美国联邦上诉法院判决小布什政府的一项钻探计划没有充分考虑对北极露脊鲸和当地居民的影响,导致该计划受挫。<sup>②</sup>今年,奥巴马政府又对壳牌公司的钻探计划下了禁令,决定在其拿出一个综合的管理方案之前禁止其一切作业。

## 结 语

综合分析美国的北极政策文件及其政策实践可以看出,就目前阶段而言,美国在北极事务上低调“保守”是一个客观事实,其原因正如前文所述。然而这种局面并非恒定不变。长远来看,随着北极国际形势的演变、美国自身实力的逐渐恢复以及国内不同派别在北极议题上的斗争渐见分晓,这一局面可能会发生转变。从美国近期在北极领域的动向来看,它似乎正决心缩短与其他北极国家之间的差距。据安克雷科每日新闻网报道,来自阿拉斯加州和华盛顿州的立法者们在一项联邦国防支出预算案中建议授权建造四艘重型破冰船,每艘造价高达8.6亿美元。<sup>③</sup>可见美国在提升北极地区行动能力方面正在迈出实际步伐。此外,美国近期又出台了一份由“跨部门北极政策小组”起草并负责的北极五年研究计划,决定对北极地区进行更全面的科学研究。<sup>④</sup>这是奥巴马政府试图调整美国在北极落后状况的又一重要步骤。

美国是1959年通过的《南极条约》的总设计师,其政界与学界精英希望美国在北极治理问题上依然能够发挥领导作用。在2009年《南极条约》签署五十

<sup>①</sup> Rob Huebert, “United States Arctic Policy: the reluctant arctic power”, May 2009, <http://policyschool.ucalgary.ca/sites/default/files/research/sppbriefing-huebertonline.pdf>

<sup>②</sup> Kim Murphy, “Appeals court rules against Arctic drilling plan”, *Los Angeles Times*, November 21, 2008. <http://articles.latimes.com/2008/nov/21/nation/na-arctic-drilling21>

<sup>③</sup> Devin Kelly, “Senators push for new heavy polar icebreakers”, <http://www.adn.com/2013/11/28/3202596/senators-push-for-new-heavy-polar.html>

<sup>④</sup> The White House, *Arctic Research Plan: FY2013-2017*, February 2013, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2013\\_arctic\\_research\\_plan.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2013_arctic_research_plan.pdf)

周年纪念日讲话中,时任国务卿希拉里向世界明确传递了这一信号。<sup>①</sup>此后,她本人和继任国务卿克里都亲自参加北极理事会部长会议,显示出对北极事务的高度重视。美国战略与国际研究中心在2010年4月份的报告中提出,必须澄清美国在北极的利益所在,制定系列计划,这对于确保美国在该地区的领导权非常重要。<sup>②</sup>纵然当前的困境限制了美国在北极地区的行动能力,然而有一点能够确定,即北极始终关乎美国的核心国家利益,因此它不会轻易放弃主导北极事务的努力,并藉此巩固自己的全球领导地位。美国今天在北极的“低调”同其全球战略的调整是一致的。

在北极迅速“升温”的时代,小布什和奥巴马政府当前“冷处理”北极事务的深意以及对中国的影 响值得深思。长期以来,美国对中国的北极参与不予明确表态,其“北极沉默”客观上为中俄争夺预留了空间。中俄两国如何认识美国当前的北极低调,关系到北极地缘政治格局的调整。中美俄北极三角关系中,任何一方的调整或者佯动,都有可能触动三边关系的变化。这一期间,我们看到美俄在北极问题上的接近。2010年8月30日,俄罗斯最大的石油公司——由政府控制的俄罗斯国家石油公司(Rosneft)与美国能源巨头艾克森美孚公司(Exxon Mobil)签署了一项具有战略意义的合作协议。这项能源合作协议是美俄北极接近的重要标志,对于北极地缘政治影响深刻。同美俄能源合作的顺利程度和合作规模比较,中俄能源合作则显得路途坎坷。自上世纪90年代以来,中俄石油天然气谈判屡屡搁浅。这种情况下,美国选择对中国的北极活动以“默许”或一定程度的“纵容”是耐人寻味的。

(作者简介:郭培清,中国海洋大学法政学院教授,博士,青岛,266100;孙兴伟,中国海洋大学法政学院硕士研究生,青岛,266100)

收稿日期:2013年9月

(责任编辑:赵裴)

<sup>①</sup> Hillary Rodham Clinton, “Remarks at The Joint Session of the Antarctic Treaty Consultative Meeting and the Arctic Council, 50th Anniversary of the Antarctic Treaty,” April 6, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/121314.htm>

<sup>②</sup> Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 2010, [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)