

# 简析构建加拿大北极环境政策的主要因素<sup>\*</sup>

郭培清 常 晶

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:**随着全球气候变化的加深,加拿大北极地区(即加拿大北方地区)正受到诸多环境问题的直接影响。加拿大政府已经意识到北极环境问题对国家安全及其整个社会的方方面面所可能会造成的潜在威胁及其严重的后果,当前正在制定相关计划和采取相应措施来治理这些问题。加拿大的北极环境政策主要由三个主题因素构成:人类安全、可持续发展和中间力量主义。这三个因素之间相互联系,并且相互影响,共同圈定并指导着加拿大的北极环境计划。

**关键词:**加拿大; 北极环境; 人类安全; 可持续发展; 中间力量主义

中图分类号: P941.62

文献标识码: A

文章编号: 1672-335X(2011)01-0001-04

全球环境与气候的变化已经是众所周知,北极地区是全球生态环境的指南针与晴雨表,作为地球物理环境的重要部分,在该地区出现的各种环境问题有增无减。加拿大的北方地区是最靠近这一“问题区域”的环极圈国家之一。与其他环极圈国家一样,加拿大深刻地意识到北极环境问题对其国家的现在与未来的影响是非常大的。北极地区的环境安全是整个人类安全的基础;科学、合理地开发和利用北极资源是国家长期生存与发展的有效途径;在众多利益方当中协调左右、稳步地推动本国政策与计划的实施,在环北极圈国家中扮演中间力量的角色才是可取之道。因此,本文认为构建加拿大北极环境政策的因素主要有:人类安全、可持续发展、中间力量主义。因为这三个因素的概念和特点为加拿大北极环境政策的形成提供了基础和前提充分条件,决定了加拿大必须对北极环境予以重视,必须以可持续发展作为其未来的社会经济战略,也决定了身处与众多国家进行利益博弈中的加拿大必须以独特且有效的北极环境政策来应对这一形势。同时,加拿大北极环境政策的成形和有效的执行也证明了加拿大政府对这三个因素的重视,尤其值得其他北极国家予以借鉴。

## 一、人类安全

加拿大政府对“人类安全”这一概念的理解和认识最早始于1994年的“联合国发展报告”。在该

报告中列出了许多定义“人类安全”概念的尺度与标准,其中得到大多数人认同的定义是:“人类安全”以全人类为中心,人类安全问题具有影响全人类的潜在能力,保护人类安全的目的是为了帮助人们从“恐慌”和“贪婪”中得到解放和自由。<sup>[1]</sup>该报告列举了七种主要的人类安全,它们分别是经济安全、粮食安全、健康安全、环境安全、个人安全、集体安全、政治安全。<sup>[1]</sup>其中,环境安全是人类安全概念中极其重要的方面。环境受到破坏是国际社会周知的事实,森林过度砍伐、土地的荒漠化与盐碱化、酸雨、水土流失、河川的污染都是讨论很久的问题,对于人类安全的威胁不亚于武器和战争,威胁面反而更广。因此,加拿大政府明确地指出环境安全是极其重要的一个人类安全问题。

报告发布后,加拿大政府把“人类安全”的概念融入到了它的北极外交政策当中。在一份名为“从恐慌中获得自由:加拿大的人类安全外交政策”的报告当中,外交与国际贸易部重点强调了五项“维护人类安全的外交优先政策”。这些优先政策包括:保护国民、和平援助、冲突预防、管理和责任、公共安全。<sup>[2]</sup>该报告将“环境变化”列为人类安全重要的潜在公共安全威胁,<sup>[2]</sup>加拿大北部位于北极圈内,因此,其北方地区的环境问题就是一项重要的公共安全威胁;另外,在1995年的另一项外交政策声明当中提到:在加拿大的北极地区,政府正在逐渐增加对

\* 收稿日期: 2010-10-25

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

非传统安全领域内各种潜在性威胁的关注。<sup>[3]</sup> 2000年“外交政策的北方维度”报告提出加拿大外交政策的主要目标为:维护和促进北方地区居民的人类安全以及北极地区的可持续发展。<sup>[4]</sup> 前加拿大外交部长劳埃德·阿克苏沃西(Lloyd Axworthy)也曾发表过对“人类安全”的看法。在《1997年渥太华禁雷公约》中,劳埃德表示他将为推动人类安全的发展而努力。他认为“人类环境”是加拿大政策方针的一个重点,因为“当整个国家利于安全状态的时候,并不意味着个人同时也是安全的”,<sup>[5]</sup> 环境的恶化是影响个人及其全人类的安全问题。由此可见,无论是在对外的国际层面还是针对国内的北极地区,“人类安全”都是加拿大外交政策越来越重视的领域。

加拿大政府对“人类安全”概念的认识面临许多不同的质疑。学者孔源峰(Yuen Foong Khong)认为政府对人类安全的过多关注会使外交政策的主要侧面受到影响,结果可能会削弱加拿大采取优先政策以及行动的能力,会分不清对外政策的轻重缓急。<sup>[6]</sup> 同样,学者芬·奥斯勒·哈姆森(Fen Osler Hamson)和迪恩(Dean F. Oliver)则认为“人类安全”这一概念使得安全问题变得简单化了、降级了。罗兰·帕里斯(Roland Paris)反驳了加拿大政府对“人类安全”概念的解释,他认为“这一概念会使非军事特权凌驾于事关国家安危的军事安全之上”,“人类安全的概念是如此的含糊不清,没有任何实质性的意义”,<sup>[7]</sup> 这些都是针对“人类安全”概念不赞成的声音。尽管有这么多的争议,加拿大政府仍然通过它的外交政策声明和一些后续性的行动来表示它将继续支持“人类安全”计划的实行。特别是加拿大的北极地区,加拿大政府在许多与该地区相关的组织和计划中都表示它将支持最新的安全观念,即包含有北极环境安全在内的“新安全观”。加拿大强调人类安全的重要性是为了确定其外交政策的北极维度,这尤其是因为环境安全与人类安全在北极地区的特殊关系。环境安全作为人类安全的一个方面,是加拿大北方环境的一个重要部分。正因为如此,加拿大政府才强调它北极政策中的人类安全(尤其是环境安全)的重要性。

## 二、可持续发展

“可持续发展”这一概念近几年越来越受到全世界的关注,加拿大将这一概念引入到其北极议程当中。在众多关于此概念的定义和观点当中,1987年世界环境与发展委员会提出的定义(布伦特兰委员会 Brundtland Commission)最受普遍认同,加拿大印第安人事务和北方发展部(INAC)对这一概念的理解也以这次会议的解释为准。在2001-2003年

“加拿大中期可持续发展战略”当中,INAC明确了“可持续发展”的定义为:满足我们当代人的需求,但又不损害后代人满足其需求的能力。<sup>[8]</sup> INAC认为可持续发展应当以如下三点为基础:一是为了提高人们的生活质量和确保一个在未来保有持续性遗产的社会,长期维护和强化经济、社会和自然资本;二是创造一个在经济、社会和环境领域更为广阔的前景;三是积极地认识和利用国内以及全球性活动之间相互依赖的关系。<sup>[9]</sup>

环境安全与以上提到的三点密切相关,其中提到并承认了要确保后代人的环境安全,并且要创造一个更为美好和广阔的环境前景。这一点对加拿大北方土著居民尤为重要,因为当地环境在他们的文化、社会和经济生活中起着极其重要甚至可以说是非常关键的作用。加拿大北方地区至关重要的传统就是对该地区的土地和环境非常重视,应当在可持续发展的原则下采取决策和行动,为此,加拿大政府和北方地区当地政府及相关组织一起参与北极战略决策。加拿大之所以取得如今在北极相当的影响力,绝大部分要归功于久居于此的原住民,他们在这片土地上形成了独特的文化和生活方式。随着北方地区政府拥有了以前没有的土地所有权和自治协议,北方地区逐渐成熟的政治和政策确定性有利于促进该地区在可持续发展战略的指导下有效地、积极地保护北极环境,其重要性不容忽视。育空地区土著居民理事会早就对“可持续发展”有自己的认识:可持续发展应当是在以不破坏人类生存与发展所依赖的生态环境和社会系统的条件下积极有益的社会经济改革。<sup>[9]</sup> 可以看出,土著居民对这一定义有着不同角度的认识。加拿大政府把土著居民对可持续发展的原始定义与INAC对其的定义结合了起来,并要求把北方原住民加入到其总体北极环境议程当中,就是为了呼吁北方居民能够更好地重视北极环境问题。例如,加拿大政府为了保护北极地区脆弱、敏感的环境,在其西北地区采取了全面的保护方法,包括退耕还林、建设大奴湖新国家公园和Sahtu安置区、扩建纳汉尼国家公园保护区、建设野生动物保护区域等。

环境在加拿大北方生态系统中扮演着非常关键的角色。INAC对可持续发展的定义可能看起来显得有些过于宽泛,因为其中不光提到了环境问题,还提到了其他不同领域(经济、社会、文化问题),这样一来似乎就无法突出环境在“可持续发展”课题中的独特意义。不过,加拿大政府和北方地区当地政府已经充分地认识到环境安全无论是对北方地区还是整个加拿大,甚至对全世界来说都具有不可估量的

潜在性影响。环境对北极原住民的社会生活具有最根本的作用,承载着这一群体生存和发展的基础,为他们提供了衣、食、经济发展、社会认知和文化知识等等一切生活资源。学者贾纳·科塔什卡(Jana Kotaska)在其一篇名为“北方社区的可持续发展”的文章当中就突出地强调了环境的重要性:对于加拿大北极地区(北方地区),可持续发展是指北方地区整体的发展,在促进该地区社会环境、经济、文化和政治目标实现的同时使环境维持在一个健康的状态,只有这样,才在真正意义上公平地满足了当地居民的需求。<sup>[10]</sup>因此,无论是人类安全,还是可持续发展,二者在加拿大北极地区的纽带就是环境。如果想要最好地实现可持续发展,就必须保护好环境不被破坏,特别是北极地区的环境。这样,加拿大政府所参与的所有相关活动、组织和计划就显得非常重要了。

### 三、中间力量主义

加拿大自从建立联邦后就把自己定位为“中间力量主义”国家。所谓“中间力量主义”是指:第一,加拿大在地理上位于北美洲北部,远离冲突迭起的亚欧大陆,处于相对独立的中间地段;其次,顾名思义,加拿大不像美国、中国和俄罗斯一样具有非常大的国际影响力和较高的国际地位,在国际社会中属于中等实力的国家;第三,加拿大是在许多重大国际问题上保持低调、中立和“不声张”的国家。在20世纪初期和之前,加拿大基本上都处在美国和英国的影响之下。直到冷战开始后,加拿大政府才真正开始以“中间力量主义国家”的地位自居,以这一概念来代表她在国际社会中的立场并实现其外交政策的目的。<sup>[11]</sup>冷战结束后,加拿大“中间力量主义”的角色得到了进一步的发展,开始逐渐摆脱美国的完全影响,走向为自己主动谋求利益的新阶段。学者马克·诺伊费尔德(Mark Neufeld)认为,加拿大既然作为一个中间力量主义国家,那么就应该在“国际性问题上积极开展调解和协调工作,促成问题的解决以及共识的达成”。<sup>[12]</sup>当然,与对同一问题具有共识的国家合作尤为重要,更有利于通过双边和多边合作达到他们的政策目标。

加拿大以“中间力量主义国家”的角色积极参与到北极议题当中,与北极国家一起组成了许多双边和多边的组织与计划。由于当今世界的众多问题单靠一个国家的力量是无法得到解决的,国家间必须一起合作才能有效地应对这些问题。在北极地区更是如此,北极环境是全球生态环境中非常重要的部分,北极环境问题不仅直接影响着所有环极圈国家,而且还会间接影响到全世界所有的国家,其重要性

无需过多解释。加拿大充分意识到这一问题的严重性,因此在衡量自身力量和审视自己国际地位的情况下制定了北极外交政策,在构成加拿大北极战略的三大支柱(积极参与国际合作、加强加拿大优先领域内的双边和多边合作、以北极理事会为外交平台)中都可以看出国际合作的因素。合作、外交和国际法一直是加拿大处理北极事务的主要工具和途径。

当然,美国依旧是加拿大北极地区最为重要的合作伙伴,两国具有长期的合作历史,多年来双方在北极环境治理、资源的可持续开发和利用、安全和防卫、高效搜救服务等领域都存在众多共同利益;加拿大印第安人事务和北方发展与俄罗斯地区发展部签署了关于评估原住民合作项目的谅解备忘录,这是加拿大与俄罗斯开展双边合作的一个最新例子,该备忘录中包括了新的贸易关系和运输航道、环境保护和原住民问题;加拿大还与其他北极邻国——挪威、丹麦、瑞典、芬兰和冰岛也有共同利益,也有很多需要相互学习的地方,例如,加拿大每年与挪威的北方对话(Northern Dialogue),涉及了诸如气候变化适应、石油和天然气开发、海洋管理和科学合作等问题。此外,加拿大也与非北极国家就北极问题开展合作,例如,加拿大和英国签署了极地研究合作谅解备忘录。<sup>[13]</sup>

人类安全、环境安全和可持续发展的问题影响着所有环极圈国家。加拿大的“中间力量主义国家”定位使得她与其他北极国家之间可以展开合作,并采取保护措施来保护北极环境。相反,加拿大在北极地区参与多边和双边合作,也正反映了加拿大“中间力量主义”的国家定位。

### 四、结语

加拿大政府已经有了一个包括“人类安全”在内的新外交政策,同时也已经发展了可持续发展的概念,并对已经产生的北极问题建立了一套治理和预防的基础措施,这都与北极环境安全密切相关。人类安全、可持续发展与中间力量主义三个因素相互作用,共同影响着加拿大的北极环境政策,三因素的重要性以及它们与环境安全(尤其是北极环境安全)的关系值得重视和认真分析。首先,人类安全关乎和平时期的全球人类的生存与发展,是除传统安全以外极其重要的安全领域,环境安全对全人类的健康和继续生存具有直接且重要的影响,是人类安全种类中非常重要的一方面,而北极环境又是全球环境系统中最脆弱、变化最明显的部分之一,是全球生态环境的晴雨表。因此,加拿大政府既然认同了人类安全并制定了人类安全议程,那就意味着她的人类安全政策就必须建立在充分认识了环境安全的重要

性的基础上,要认识环境安全,加拿大作为最主要的北极国家之一,就不能不提北极环境安全的重要性。

其次,任何一国政府、任何一国的公民都知道可持续发展对人类的生存与继续发展有着不可质疑的重要意义,北极地区脆弱的生态环境、潜力巨大的资源储备、前途无限的商业前景以及战略意义重大的国防部署要地等等都足以引起加拿大的重视,如何实现对北极地区资源有效且长久的利用是一个非常关键的问题,那么,在保护和维持北极环境的前提下走可持续发展的道路就是最明智的做法。

最后,“中间力量主义”的国家定位是加拿大与其他北极国家在北极环境问题上合作的主轴。北极环境问题不是一个国家或者几个国家就可以解决得了的问题,需要全世界所有国家的合作。加拿大很好地经营了它的“中间力量主义”国家的角色,既不当出头鸟,也不会对某些问题置若罔闻,既避免将北极问题全面国际化,从而影响加拿大在这一领域内的发言权和利益;同时与具有共同利益的国家一起合作,通过协商和调解,在以加拿大为东道主的前提下达成集体的、区域性的北极环境治理协议,这是加拿大北极环境政策的实质。

#### 参考文献:

- [1] Summarized and adapted from United Nations Human Development Report 1994.
- [2] Department of Foreign Affairs and International Trade "Freedom From Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security"

- from <http://www.dfaic.gc.ca/foreignp/humansecurity/humansecuritybooklet-e.asp> (a similar theme can be found at DFAIT's "Human Security Program" site: [http://www.dfaic.maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/HS\\_programme.asp](http://www.dfaic.maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/HS_programme.asp)).
- [3] Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade Canada in the world: Government Statement Ottawa: <http://www.dfaic.maeci.gc.ca>.
- [4] Department of Foreign Affairs and International Trade "The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy" 200, p. 2.
- [5] Canada World View "Interview with Minister Axworthy" [http://www.dfaic.gc.ca/canada\\_magazine/wv\\_selsel+3e.htm](http://www.dfaic.gc.ca/canada_magazine/wv_selsel+3e.htm).
- [6] Khong, Yuen Foong "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?" in *Global Governance* 7(2001), p. 234.
- [7] Paris, Roland "Human security: Paradigm Shift or Hot Air?" in *International Security* 26(2) Fall 2001, p. 102.
- [8] Department of Indian and Northern Affairs Canada Sustainable Development Strategy, 2001-2003, p. 3, see also The World Commission on Environment and Development: Our Common Future Oxford: Oxford University Press, 1987.
- [9] Canada Sustainable Development Strategy 2001-2003, p. 3.
- [10] Kotaska, Jana "Sustainable Community Development in the North" in *Information North* 22(3) Sept. 1996, p. 12.
- [11] Nossal, Kim Richard "The Politics of Canadian Foreign Policy (3<sup>rd</sup> ed.)" 1997, p. 55.
- [12] Neufeld, Mark "Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as a Middle power" in *Studies in Political Economy* 48, 1995, pp. 7-25.
- [13] 中国极地研究中心. 加拿大北方地区战略[J]. 国外极地考察信息汇编, 2009, (12).

## Main Factors of Constructing Canada's Arctic Environmental Policy

Guo Peiqing, Chang Jing

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

**Abstract:** The Canadian Arctic area (the northern region of Canada) has been subject to many environmental problems because of the deeper global climate change. The Canadian government has been already aware of the potential threats and negative consequences caused by the Arctic environment for national security and every aspect of the whole society. In addition, Canada is also making relevant plans and taking corresponding measures to deal with these issues. According to some documents and information, the Canadian Arctic Environment Policy is structured by three main underlying topics: human security, sustainable development and middle powerism. These three interrelated and interacted topics shape and guide the Canadian Arctic Environment Plan together.

**Key words:** Canada; the Arctic environment; human security; sustainable development; middle powerism.

责任编辑:周延云