

# 北极圈论坛：北极理事会的“榻旁之虎”？

文 / 郭培清

10月12日，“北极圈论坛”（Arctic Circle Forum）于冰岛首都雷克雅未克宣告成立。200余名相关国家的政要、企业家和学者围绕北极科学、军事安全、资源开发和环保等一系列问题展开了平等协商，旨在推动各北极利益行为体的多边对话与协调。该论坛是继北极理事会之后成立的另一个专注于北极事务的国际论坛，对所有国家开放，甚至南亚的不丹等国也派员参会，可见其代表性之广。这个北极圈论坛成立的背景是什么？它与北极理事会之间是什么关系？

## 北极理事会难以“服众”

随着北极冰融，北极正在成为一个新的国际政治热点，但北极国家对于非北极国家的参与持狐疑和排斥态度。1996年由北极国家成立的北极理事会被认为是最重要的北极论坛，非北极国家只能以观察员身份参与，2007年和2009年中国两度申请被拒。2011年北极理事会努克会议提高了观察员的入门标准（核心要求是必须承认北极国家在北极的主权、主权权利和管辖权，一般称为“努克标准”。实际上因为存在大量的海洋划界纠纷，北极国家之间尚且无法真正做到互相承认），竭力强化其作为一个特殊俱乐部的地位。此外，北极国家之间也龌龊不断，北极八国（又称A8）存在“等级”之分。北冰洋沿岸五国（俄罗斯、美国、加拿大、挪威和丹麦）在北极事务中处于核心（被称为A5），而北欧的冰岛和瑞典、芬兰三



2013年5月15日，北极理事会在基律纳会议上最终接纳了中国等六个国家为观察员。图片来源/Imaginechina

国处于外围，在事关北极治理和防务的重大问题上屡遭排斥。2008年北极五国外长聚会格陵兰伊路丽萨特和2010年再次聚首加拿大切尔西时，北欧三国和原居民“永久参与者”都被冷置一旁。被边缘化的隐忧一直萦绕于北欧三国心头。

出于防止被排斥和被边缘化的相近考虑，非北极国家和北欧三国及其他有类似境遇的行为体形成了支持北极圈论坛的基础力量，而成立一个类似北极理事会而又不同于北极理事会的论坛，符合大家的共同追求。因此，当4月15日冰岛总统格里姆松在华盛顿“美国国家

新闻俱乐部”宣布计划成立北极圈论坛消息的时候，立即引起了国际社会的广泛关注，在北极国家中得到了“积极”反响，北极国家不得不重新审视针对非北极国家的观察员政策。

## 北极圈论坛的价值在于制衡

是否接纳非北极国家，北极国家大部分政界和学界精英们有着清醒认识。此前舆论即认为，如果中国等非北极国家申请观察员的努力再一次被拒，它们很可能另起炉灶，成立自己的论坛，走自己的道路。有西方学者建议，北极国

家欲抑制中国的北极雄心，约束中国的北极行为，就必须把中国纳入北极理事会。皮尤基金会北极项目国际部主任海里曼认为，如果把中国排斥在外，有关国家为了对抗中国的北极存在可能要付出更高代价。一旦北极圈论坛风生水起，不排除北欧国家和其他北极行为体受到吸引而把大量资源投入到体制外的北极圈论坛中去，北极理事会这个最大的北极政策论坛可能面临被边缘化的危险。

曾对中日韩三国进行过实地调研的加拿大学者马尼克姆和莱肯波尔也认为，东北亚国家可以在更广阔的国际舞台上实现自己的国家利益，如《联合国海洋法公约》和国家海事组织不必依赖北极理事会的观察员席位，这种情况下排斥亚洲国家的加入将削弱北极理事会在北极事务中的合法性。因为一种国际制度的合法性不仅仅来源于体制内部，也需要取得体制外国家赋予的合法性。如果不能获得体制外国家的支持，就不会对它们产生拘束力，将面临严重的合法性赤字，而且解决问题的能力也大打折扣。

在今年基律纳会议上，北极理事会最终接纳了中国等六个国家为观察员，其合法性、权威性和有效性得到认可和加强，特别是吸收中国为观察员，意味着把一个游离于体制外的大国引入北极理事会，这对于北极理事会的发展以及维护北极国家的北极事务主导权十分有利。主持基律纳会议的瑞典外交大臣卡尔·比尔特在基律纳会议之后的记者招待会上说，中国等国家的加盟，“将提升北极理事会在国际舞台上的地位”。大量国际实践表明，北极圈论坛在推动北极理事会扩容方面发挥了积极作用。

然而，北极国家仍未根本性改变对非北极国家的政策，在基律纳会议上北

极理事会专门制定《观察员手册》，继承了努克标准，对观察员严加约束，警告观察员若不守“规矩”，可能被逐出会场。这一情况下北极圈论坛这只“榻旁之虎”的存在，可以对北极理事会构成持续压力，而这种压力对于北极国家和非北极国家之间建立起相互尊重和相互理解的平衡关系很有必要。有制衡的格局才是稳定的格局，有制衡的合作才是能够持久的合作。

### 北极圈论坛的使命与中国的策略

有一些北极国家学者指出，北极圈论坛无法构成对北极理事会的实质性挑战，它只是一个议而不决的大party，虽然创立伊始即设立秘书处（而北极理事会直到2011年才设秘书处），但相比于北极理事会，北极圈论坛不可能出台类似《北极海空搜救协定》和《北极油污防治协定》之类的具有约束力的软法文件。实际上，这些状况与1996年刚刚诞生时的北极理事会十分相似，却没有

妨碍北极理事会从一个政策塑造型的政府间高级论坛迈向政治决策型的组织机构。目前无人敢断言，北极圈论坛这条蚯蚓未来能否飞天成龙。也有人质疑，北极理事

会具有“先行者优势”，会限制替代体制的产生，但现实是北极理事会不能担当起沟通北极地区内外利益行为体的历史使命，包括中国、欧盟等大量富有活力的国家和地区被排斥在外，国际上尚缺乏一个跨越北纬66°34'线的组织来协调各国利益，倾斜的北极治理天平迟早要回归平衡。北极圈论坛的创立，正当其时。

北极圈论坛是世界各国讨论北极事务的一个平台，参与各方通过开放的、

平等的对话，推动北极地区治理，是全球治理的有机组成部分。该论坛将与北极理事会互相促进，互相补充，共同推进北极治理机制的建设。在可预见的未来，北极圈论坛不会替代北极理事会，但它的存在无疑具有特殊价值，为域外国家参与北极治理提供了一条重要路径。

追溯13世纪以来的北欧历史，尤其是二战前后和冷战时代，可以发现北欧地区从来就不乏外部大国的身影。一个历史规律是：外部势力一家独大时北欧国家往往利益受损；两强甚至多强并存时，北欧国家因成为各方争取对象而大得其益。

北极圈论坛的创立和发展，使北欧国家徒添一个重要的杠杆支点，无疑将提升北欧国家在北极事务中的话语权。北欧国家的北极利益观与美俄加等国不同，中国不被视为威胁。在它们的北极外交战略中，引中国入北极，利用中国的北极存在平衡其他北极大国的强势，实现以小博大，无疑是一种聪明的选择。

北极圈论坛起于冰岛的倡议，这一过程中当事国冰岛获益匪浅。作为一个只有10万平方公里、人口仅33万的国家，冰岛借助北极圈论坛的创办和灵活外交，发挥了远超其实力的国际影响，被视为准A5国家。通过“交好”中国，冰岛手中增加了同其他大国交易的筹码。而中国外交坚持惠及交往对象的原则，已经成为北欧可以借重的外部力量，今后将会有更多的北欧国家向中国伸出橄榄枝。但问题在于，中国能否因此而获得相应的利益或者回报？我们看到了冰岛对中国在观察员问题和极光观测台建站方面的支持，也看到了中国商人的冰岛购地和租地协议被屡屡撕毁。在这场博弈中的利用与被利用的辩证关系、战术与战略的得失定性扑朔迷离，是对中国外交智慧的考验。制衡原则不但适用于北极圈论坛与北极理事会之间，也适用于中国—北欧国家间。

在可预见的未来，北极圈论坛不会替代北极理事会，但它的存在具有特殊价值，为域外国家参与北极治理提供了一条重要路径。