

机制变迁、多层治理与 北极治理的未来

孙 凯

摘 要 在气候变化、经济全球化以及地缘政治变化的背景下，北极地区事务正在经历大规模的态势变迁，这也必然推动北极治理机制不断演进。北极治理机制演进的轨迹与方向，取决于参与其中的多种力量在不同层面的互动与消长。北极地区事务的多样化和复杂性，从根本上要求对这些事务在多层面进行治理。本文以多层治理理论为视角，对北极治理现状及参与行为体进行考察，认为北极地区事务治理将逐渐走向有序，北极治理机制将更加制度化。北极治理是价值支配下的协调行动，而多层治理模式代表着北极治理演进的方向，多层治理下的北极治理架构将更具开放性、合法性与有效性。只有基于全人类利益理念的北极多层治理，才能实现北极地区事务的善治。

关键词 北极治理 机制变迁 多层治理 北极理事会

随着气候变化、经济全球化以及地缘政治的发展，北极地区的政治、经济、环境和社会等方面都发生了巨大的变化，并产生了一系列的新问题，北

* 孙凯，中国海洋大学政法学院副教授（青岛 266100）。

** 本文是国家社科基金一般项目“北极治理新常态与中国应对策略研究”（项目编号：15BGJ058）的阶段性成果。感谢《外交评论》编辑部和匿名审稿人的修改意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

极事务治理也在经历新一轮的“态势变迁”。^①有效应对北极事务的挑战并构建有效的北极治理架构，是北极治理的根本任务和主要目标。随着北极治理实践的纵深发展，对北极治理的研究也成为近年来学界关注的热点问题。当前学界对北极治理的研究大多聚焦于北极治理相关问题的现状描述，主要是基于不同议题领域治理模式的研究，较少在理论层面从总体上探讨北极治理的机制变迁、价值内涵和模式选择等更深层次的核心问题，从而导致北极治理研究的理论化程度较低。造成这种局面，其主要原因是目前对北极治理的大多数研究主要是对策性的，以提供北极治理及其改革的对策建议作为主要导向，很少有意识地从理论视角对北极治理问题进行探究。没有深度的理论思维作为支撑的对策研究，要么只能停留在低端的政策解读层面，要么就只能提供头痛医头、脚痛医脚的浅薄药方。^②而在北极治理领域由于理论视角的缺失，很难准确理解北极治理机制及其演进过程中各种力量的互动以及这些变化背后的内在逻辑，因此，为深入把握和充分理解北极治理机制的深层次逻辑及其未来走向，有必要从理论的视角审视北极治理机制及其变迁，进而探讨北极治理架构的模式选择等根本性问题。

就理论视角而言，在欧洲研究领域已经非常成熟的多层治理模式，为我们审视北极治理提供了可供借鉴的分析框架。在现实层面，从参与主体、治理领域以及治理方式等多个方面来看，尽管并非有意识地进行设计，但总体上北极治理俨然已经形成一个多层治理的架构和模式。根据多层治理理论，多层治理的核心内容就是对传统的国内政治和国际政治区分的批判和挑战，它关注国家权力所面临的日益增强的复杂性、管辖权的扩散、非国家行为体影响的上升等挑战，^③而这些也与北极治理架构的现实及其未来发展的态势基本吻合。因此，本文在考察北极事务的变化及其相关问题之后，引入多层治理理论对北极治理重新进行审视，并对北极治理架构的未来走向进行探讨。

^① Arctic Governance Project, “Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward”, 2010, p. 3, <http://www.arcticgovernance.org/>.

^② 李巍：《制度之战：战略竞争时代的中美关系》，社会科学文献出版社，2016年，“序言”，第3页。

^③ 朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，山东大学出版社，2009年，第34页。

一、变化的北极事务及其问题

自 20 世纪 90 年代以来，随着北极事务及其治理在国际议程中兴起，北极地区已经建立起以北极理事会为核心的一系列北极治理机制。如今，北极地区正经历着新一轮的变化，这些变化主要是由全球气候变化造成的。气候变化对北极的影响是巨大的，使北极地区从“冰封”到“冰融”，导致北极地区的经济、社会和政治出现重大变化，主要包括北极航道通航和商业化运营可能性的增大，北极地区原住民生活方式的改变，以及北极地区在地缘政治方面重要性的提升等。由于北极地区的变化，国际社会也“重新发现北极”，进而建立起应对这些事务的北极治理机制。^① 在北极地区新一轮态势变迁的背景下，北极地区的事务无论从规模还是特征来看都发生了前所未有的变化。^② 具体而言，这些变化体现在政治、经济、环境和社会四个方面。

首先，北极地区的政治态势变得日益复杂。尽管海域划界、美俄关系等政治问题一直存在于北极地区，但这些问题在新一轮态势变迁的背景下呈现出新的特点。第一，北极在大国地缘政治中地位再现，北极地区呈现出新的安全态势。近年来，北极八国纷纷出台或者更新本国的北极战略，重申在北极地区的国家利益与战略规划，其中以俄罗斯、加拿大和美国最为突出。俄罗斯在开发北极、为北极地区的活动提供保障的名义下，加强了北极地区的军事存在。加拿大对其在北极地区的主权问题非常敏感，在其新发布的北极战略中对这些问题进行了重申。美国不满足于“勉强的北极大国”而“重返北极”，力图在国际层面引领和主导北极事务。第二，北冰洋周边五国加速在北冰洋洋底外大陆架延伸问题上展开争夺。依据《联合国海洋法公约》第 76 条的规定，沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸。早在 2001 年，俄罗斯就据此向大陆架界限委员会提出拓展大陆架的申

^① 孙凯、郭培清：《北极治理机制变迁及中国的参与战略研究》，《世界经济与政治论坛》，2012 年第 2 期，第 118—128 页。

^② Brandon D. Swarson, *Changes in the Arctic: Background and Issues*, NOVA Science Publishers, 2010; Arctic Governance Project, “Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward”, p. 3.

请，但遭到美国的反对以及丹麦、挪威、加拿大的质疑，此后，北冰洋周边国家纷纷跟进，挪威在2006年、丹麦在2009年、加拿大在2013年分别向大陆架界限委员会提交了申请，俄罗斯在2015年也再次提交申请，对此前的申请进行了修改和补充。^①美国尽管由于国会没有批准《联合国海洋法公约》而不能据此提出拓展大陆架的申请，但密切关注事态的进展，并对其他国家的申请持保留态度。第三，域外国家对北极事务日益增长的兴趣和参与，在为北极政治注入新元素的同时也加剧了北极治理的复杂性。随着北极事务的全球化，北极八国之外的域外国家近年来对北极事务可谓兴趣盎然，进一步加强了与北极国家有关北极事务的外交关系，更多的域外国家申请北极理事会观察员资格，意图参与北极事务，加强在北极地区的“实质性存在”。面对域外国家的进取态势，域内国家可谓“爱恨交织”，在一些事务的治理方面需要域外国家的积极参与，同时又秉持对外的排他性原则，排斥甚至阻止域外国家在另一些领域中的深度参与。

其次，北极地区的经济开发机遇并非唾手可得，而是存在着巨大的挑战。北极地区在逐渐冰融的背景下，其经济潜力日益显现，主要包括北极航道的开通及商业化运营、北极地区油气资源的开发、旅游业的发展以及北极渔业资源的开发等。根据美国地质调查局2008年发布的《北极油气资源评估报告》，北极地区约储有900亿桶石油、1669兆立方天然气、440亿桶液化天然气。^②随着北极地区的冰融，对这些能源的开发和利用吸引了越来越多的注意力。但是，要开发和利用这些资源绝非易事，壳牌石油公司耗资70亿美元对阿拉斯加海域的油气进行勘探，但无果而终，只得于2015年9月放弃这一项目。^③北极航道一直被视为连接亚洲、欧洲与北美的新的海上通道，尽管目前仅在夏季的三个月里可以航行，但有研究预计，在2040—2100年间北极地区可能出现夏季无冰期，这为北极航道更长时间的通行带来了可

① “Submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf”, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

② U. S. Geological Survey, “Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle”, USGS Fact Sheet 2008.

③ Terry Macalister, “Shell Abandons Alaska Arctic Drilling”, *The Guardian*, September 28, 2015, <https://www.theguardian.com/business/2015/sep/28/shell-ceases-alaska-arctic-drilling-exploratory-well-oil-gas-disappoints>.

能。^①而在目前情况下，与北极地区航运相关的基础设施、搜救设施以及突发事件应急能力的缺失和不足，大大限制了北极航运的发展。另外，在气候变化的背景下，更多的鱼类也将在北极海域出现，其渔业资源的开发和利用前景因而备受国际关注，但目前缺乏对北极渔业问题的深入研究，也缺乏北极渔业的管制机制，这些都使北极渔业资源大规模的商业化捕捞在近期内不可能进行。^②

再次，北极环境急剧变化，新兴议题大量涌现。气候变化是北极地区最根本的环境问题，几乎所有北极治理问题的出现与演化，都受到北极地区气候变化的影响。北极变暖是“全球变暖的重要指示器”，能够反映世界其他地区的气候变化。美国国家海洋和大气管理局（NOAA）的科学家研究发现，北极地区气温上升的速度是全球其他地区的两倍。^③这些快速变化将给北极地区带来难以适应的挑战，除了传统的环境问题如核污染、持久性污染物控制等之外，近年来由于人类活动的增加，北极地区又面临着一系列新的环境问题：浮冰的减少对传统生物生活方式的影响，黑炭的增多加速气候变化，油气开发以及船舶航行所产生的油气泄漏和污染，以及北极地区生物物种在气候变化背景下所面临的境遇等等。^④与地球上其他地区的生态系统相比，北极地区的自然生态系统适应能力更低，对气候变化以及自然环境变化具有很高的脆弱性，环境的快速变化给北极地区带来了巨大的压力和风险。

最后，北极原住民社区及其生活方式也在内外压力下处于变迁之中。在气候变化与经济全球化的影响下，北极社会也在经历前所未有的变迁，主要包括北极居民传统生产和生活方式的改变，经济全球化对北极地区经济发展的影响，以及这些变化所带来的北极社会问题。北极地区的原住民群体，在漫长的生存和发展进程中已经适应了传统的生活方式，但是在北极经济和自然环境剧变的背景下，传统生活方式受到了极大的挑战，他们难以很快适应

^① Laurence C. Smith and Scott R. Stephenson, “New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Midcentury”, *PNAS*, Vol 110, No 13, 2013, pp 1191-1195.

^② Min Pan and Henry P. Huntington, “A Precautionary Approach to Fisheries in the Central Arctic Ocean: Policy, Science, and China”, *Marine Policy*, Vol 63, January 2016, pp 153-157.

^③ NOAA, “Arctic Report Card”, 2015, <http://www.arctic.noaa.gov/reportcard/>.

^④ IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge University Press, 2014, pp 1567-1612.

这种剧烈的变化。^①工业化的经济生产方式，全球化背景下国际社会对能源和资源的巨大需求，以及在北极地区的开发活动，都在瓦解北极社区的生存经济，并日益将土著居民所拥有的资源纳入全球产业链之中。随着自然经济的解体、生活方式的改变以及外来文化的入侵，北极地区原住民在语言、信仰、认同等方面也同样面临着严峻的挑战，北极地区的社会问题日益显现，尤其是自杀、教育和健康等问题严重困扰着北极社区。^②

二、传统北极治理架构及其困境

面对北极地区日益复杂的议题，传统的北极治理机制越发显得能力不足，在应对这些问题的时候经常捉襟见肘。作为北极治理重要平台的北极理事会，虽然近年来也进行了一系列旨在提高效率和加强能力的改革，但仍然无法有效应对北极地区日益复杂和紧迫的挑战。目前，北极治理机制面临的困境主要包括以下三个方面。

第一，现有北极治理机构在应对北极事务挑战方面能力不足。北极理事会自1996年成立至今已有20多年，作为北极治理最重要的平台，在面临北极事务的新挑战时常常应对乏力。^③首先，这种不足体现在北极治理议题的广泛性与北极理事会授权的有限性之间的矛盾。北极理事会脱胎于1990年北极八国签署的《北极环境保护战略》，这一战略的宗旨是保护北极地区的环境。在1996年北极八国签署《渥太华宣言》决定成立北极理事会的时候，其授权（mandate）也仅限于关注北极地区的环境保护和可持续发展两个方面。^④但是，当今时代北极理事会所面临的问题，无论从议题的规模和议题的复杂性来看，早已远远超出20年前的预期，除了环境保护、气候变化等

① 潘敏：《北极原住民研究》，时事出版社，2012年，第13—15页。

② Joan N. Larsen and Gail Fondahl, eds, *Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages*, Nordic Council of Ministers, 2014, pp. 299-394, http://www.norden-ilibrary.org/social-issues-migration-health/arctic-human-development-report_in2014-567.

③ Oran R. Young, "The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment", *UC Irvine Law Review*, Vol. 6, No. 1, 2016, pp. 99-119.

④ Arctic Council, "Declaration on the Establishment of the Arctic Council", Ottawa, 1996, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>.

问题，还包括北极航运、北极旅游、北极资源开发、北极渔业捕捞、北极原住民保护等一系列问题，而应对这些问题早已远远超出以环境保护和可持续发展为宗旨的北极理事会的能力所及。其次，在机构建设和运作经费方面的不足，也限制了北极理事会能力的发挥。北极理事会成立最初的十几年里，甚至没有固定的秘书处，其秘书处和工作人员通常随着每两年轮值主席国的变化而迁移。北极理事会在当时也没有固定的经费来源，其运作经费来自成员国的捐赠，常常得不到保障，限制了相关活动的开展。最后，北极理事会的核心议程缺乏连贯性。北极八国轮流担任北极理事会轮值主席国，任期两年，由于北极问题在北极八国的国内外政治议程中的优先程度不同，以及北极八国对北极事务所关注的核心议题不同，因此它们在担任北极理事会轮值主席国期间，不可避免地将“本国议程”设定为北极理事会的优先议程。例如，加拿大在2013—2015年担任轮值主席国期间，由于北极地区的开发是其最优先议程，因而推动成立了北极经济理事会。^①美国在2015年接任轮值主席国后，将应对气候变化的挑战作为其最优先议程。^②而2017年5月起始的新任轮值主席国芬兰也明确表示，环境保护、互联互通、气象合作和教育是其担任轮值主席国期间的优先议程。^③这种核心议程的不连续性使北极理事会无法作出“战略性”规划，限制了各项议程和事业的长期发展。

第二，滞后的北极治理机制无法及时应对北极地区的新兴问题。随着气候变化及其影响的加剧，北极地区涌现出大量的新兴议题，如北极地区冰融所导致的北极航道的开通和商业化运营、北极地区资源的开发和可持续利用、北极海域渔场的显现和对于商业捕捞的管制，以及北极地区公海生物多样性资源的保护等。尽管存在《联合国海洋法公约》、《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》等全球性的治理机制，但由于北极地区的特殊性，这些公约所规定的普遍治理原则通常不能满足对上述新兴议题进行有效治理的需求。在北极地区资源开发和可持续利用方面，由于基础设施不完

^① 郭培清、董利民：《北极经济理事会：不确定的未来》，《国际问题研究》，2015年第1期，第100—113页。

^② U. S. Department of State, “Chairmanship Projects”, October 29, 2015, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/248957.htm>.

^③ “Exploring Common Solutions: Finland’s Chairmanship Program for the Arctic Council 2017—2019”, <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=356546>.

善，其商机并非触手可及。另外，由于北极地区救援应急能力的不足以及法律规制的不完善，一旦发生原油泄漏等环境问题，北极地区的环境和生态将面临无法估量的灾难。^① 随着气候变化对北极地区的影响，在不久的将来，北极地区将形成巨大的渔场，对北冰洋海域商业捕捞的管制也就提上了议程。但是，目前对北极核心区还没有一个全面的区域渔业协定或渔业组织来管理并规范其渔业的发展。^② 面对日益紧迫的北极渔业治理问题，2015年7月16日，北冰洋沿岸五国在奥斯陆发布了《关于阻止在北冰洋中心区域无管制捕捞的宣言》，^③ 这只是一份没有约束力的声明，冰岛、芬兰、瑞典因未受邀参会而表示不满，国际上渔业捕捞的其他利益攸关方也未能参加讨论。随后，国际社会围绕北冰洋中心区域渔业捕捞的管制问题又展开了一系列谈判，得出的权宜之计是在对北冰洋区域渔业资源缺乏足够科学研究的情况下，禁止在该区域进行商业捕捞。

第三，北极地缘政治凸显背景下安全合作机制的缺失。随着北极事务的发展，无论在国际层面还是在北极国家的国内政治中，北极的地缘政治地位及其影响都在上升，围绕北极地区展开的地缘政治竞争也成为北极治理的重要内容。^④ 新一轮的北极地缘政治竞争，不仅包括北极地区军事化等传统安全问题，还包括气候变化导致的环境安全问题、全球化对原住民社区的冲击等非传统安全问题。^⑤ 作为北极治理主要平台的北极理事会，在成立之初明确将安全问题的讨论排除在职权范围之外，因此北极地区安全态势的维护并不能通过北极理事会这一平台进行。在北极地区安全问题日益凸显的背景下，北极安全合作机制的缺失将成为北极合作进程的重要威胁，北极安全事

① Timo Koivurova, "Gaps in International Regulatory Frameworks for the Arctic Ocean", in Paul A. Berkman and Alexander N. Vylegzhanin, eds., *Environmental Security in the Arctic Ocean*, Springer, 2013, pp. 139-155.

② 刘惠荣、宋馨：《北极核心区渔业法律规制的现状、未来及中国的参与》，《东北亚论坛》，2016年第4期，第86—94页。

③ "Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing the Central Arctic Ocean", July 16, 2015, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>

④ 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25—29页。

⑤ 孙凯、吴昊：《北极安全新常态与中国北极安全利益维护》，《南京政治学院学报》，2016年第5期。

务的治理亟须尽快提上议程。气候变化也改变了北极地区的地缘政治重要性。^① 在北极地区地缘政治重要性日渐突出的背景下，俄罗斯的行动尤为明显。2014年，俄罗斯在其北极地区部署军队，加速了北极地区的军事化，2016年9月，俄罗斯宣布在俄芬边界部署反航母导弹防御系统，作为对芬兰计划加入北约的回应。^② 尽管在美国的推动下，2015年10月北极八国签署协议，成立了北极海岸警卫队论坛，^③ 但该论坛并不是一个制度化的组织，加之北极八国的海岸警卫队的隶属部门、职权范围等不尽相同，其职能仅限于北极海域的搜救与应急，并不涉及军事安全、国家安全等传统安全合作方面的内容。

三、多层治理视角下的北极治理架构

北极地区具有多元化的治理主体、多样化的治理领域，以及多重性的治理目标和价值。北极地区事务的发展处于动态变化的进程之中，国际层面和区域层面的力量相互影响，域内因素和域外因素相互交织，加剧了北极治理的难题。尽管在南极地区有《南极条约》体系对南极事务进行治理，北极治理借鉴“南极模式”似乎是一个可供选择的方案，但是，北极地区与南极地区不同，最为明显的是北极地区是主权国家包围的大洋，而南极地区是大洋包围的陆地，国际社会冻结对南极的主权要求是可行的。因此，尽管对北极治理机制从总体上进行了“设计”，但是达成一个统领性的《北极条约》的目标并不可行，实际上这样一种制度安排也不符合北极地区治理的现实。根据北极地区事务多样化、主体多元化的现实，对北极事务的多层治理就成为必然的选择。

（一）多层治理的理论与实践

“多层治理”源于“治理”，而治理是“各种公共的或私人的个人和机构

^① Scott G. Borgerson, “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming”, *Foreign Affairs*, Vol 87, No 2, 2009, pp 63-77.

^② “Russia Moves Missiles to Finnish Border”, *YLE News*, September 26, 2016, http://yle.fi/uutiset/osasto/news/russia_moves_missiles_to_finnish_border/9186533.

^③ Katie Braynard, “Establishment of the Arctic Coast Guard Forum”, October 30, 2015, <http://coastguard.dodlive.mil/2015/10/establishment-of-the-arctic-coast-guard-forum/>.

管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”^① 盖里·马克斯是较早引入“多层治理”这一概念来分析欧盟事务决策过程的学者，^② 他注意到欧盟事务的决策早已超越了主权国家和欧洲委员会两个层面，而形成了一个多层治理的局面，参与决策的行为体包括主权国家，以及主权国家之上和主权国家之下多个层面的不同行为体。^③ 在多层治理架构的构建中，最关键的是要建立一个具有广泛代表性和权威性的协调机制，^④ 尽管不同行为体对某些议题的影响力有所不同，但是在这种机制中，多元利益攸关方充分参与决策进程，其声音能够通过不同的渠道进行表达并得到充分的尊重。北极事务的发展在新时期呈现出新态势，需要多层治理模式对这些问题加以解决。

在多层治理这一架构下，北极事务的治理在超国家层面、国家层面、次政府和非政府^⑤层面等多个层面上进行，不同层面的影响力因议题的不同而不同，不同层面的行为体和决策方式也不尽相同，但各层面之间在功能上相互补充，在职权上交叉重叠，在行动上相互依赖，在目标上协调一致，由此可以形成一种新的决策模式。在多层治理架构下，多种行为体共同参与决策，行为体之间的关系也不是等级性的，多层治理架构下共同的价值理念和利益追求，也将各层次的治理活动有机地连接起来，使各行为体的活动转变为协调的行动，推动多层治理的政治架构不断走向完善。^⑥

（二）北极事务的多层治理架构

北极事务的治理早已超越了主权国家垄断北极事务决策的时代，而进入到一个治理的“多元化”时代。这种“多元化”不仅体现在多元的决策行为体以及多样化的北极议题，更体现在北极问题的多元利益以及对北极事务的多元价值认同。治理不仅是关于制度和结构的问题，更多的是制度和结构中

① 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年，第4页。

② Simona Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford University Press, 2010, p. 17.

③ Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, eds., *The State of the European Community*, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

④ 郭延军：《大湄公河水资源安全：多层治理及中国的政策选择》，《外交评论》，2011年第2期，第93页。

⑤ 严格说来，次政府与非政府属于北极治理的两个不同层面，然而就治理权力下放而言，针对超国家和国家层面，这两个层面及其行为体又具有一定的共性，故而本文未加进一步区分。

⑥ 朱贵昌：《多层治理理论与欧洲一体化》，《外交评论》，2006年第12期，第49—55页。

各种行为体的互动。^① 因此，为实现对北极事务的有效治理，就必须构建一种多行为体广泛参与、满足多种价值需求，以及协调多元利益的治理模式，而北极事务的多层治理就是这样一个包括不同机构、不同行为体、多种资源、多层规则和机制的持续互动的进程。

根据多层治理理论，我们可以从国际、国家以及次政府和非政府三个层面对北极治理体系的现状进行审视，并对正在形成中的北极事务多层治理架构进行分析。随着北极治理议题的多样化和复杂化，参与北极事务治理的行为体也越来越多元，它们在国际、国家以及次政府和非政府三个层面既彼此分立又相互联系，共同构成了一个北极治理的多层空间。

表-1 多层治理架构下的北极治理行为体

层面分类	代表性行为体
国际层面	全球性制度安排、区域性制度安排
国家层面	北极国家、观察员国家及域外国家
次政府和非政府层面	北极地区地方政府，非政府组织、企业、科学家团体

第一，从国际层面的行为体来看，北极事务治理是全球治理的一部分，也就是说，需要从“全球事务中的北极”这一视角对北极治理的行为体进行考察。^② 国际层面的北极治理主体包括全球性行为体和区域性行为体两类。在全球层面，联合国系统内的联合国环境规划署、联合国教科文组织，其关注的领域都涵盖北极事务。在区域行为体方面，除了北极理事会之外，还有不同地区的国家依据不同议题成立的各种区域性国际组织。北欧五国由于相似的历史传统和价值认同，早在 1952 年就成立了北欧理事会（Nordic Council）以加强五国议会之间的合作。1971 年，北欧部长理事会（Nordic Council of Ministers）成立，作为政府间正式的五国合作机制，进一步推动了五国在北极事务等方面的合作。^③ 为促进北极地区的区域合作，北欧五国、欧盟和俄罗斯在 1993 年建立了巴伦支海—欧洲北极合作机制，包括巴伦支—欧洲

① 雷建锋：《欧盟多层治理与政策》，世界知识出版社，2011 年，第 32 页。

② Yoon Hyung Kim, Oran R. Young and Jong Deog Kim, “Introduction and Overview”, in Oran R. Young, Jong Deog Kim and Yoon Hyung Kim, eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on the Future of the Arctic*, Korea Maritime Institute, 2013, pp. 1-36.

③ Nordic Council of Ministers, <https://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers>

北极委员会 (Barents Euro-Arctic Council) 和巴伦支地区委员会 (Barents Regional Council) 两个层面。^① 这一合作机制在该地区的可持续发展、环境保护和社会发展等方面可以发挥重要作用。

第二, 国家层面的行为体主要包括北极国家和域外国家两大类。北极国家是指在北极圈内拥有领土或领海的美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦、冰岛、芬兰、瑞典这八个国家, 即通常所称的“北极八国”, 其中, 美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦五国都濒临北冰洋, 又被称为“北冰洋五国”。北极问题在这些国家的政府议程和全球战略中所占据的位置和受重视程度是不一样的。对美国而言, 维护北极地区的国家安全利益, 加强能力建设、资源开发和环境保护, 开展国际合作、重振美国在北极事务中的领导地位, 是美国北极政策的优先议程。俄罗斯则更重视北极地区的国家安全、北方海航道的开发与管理, 以及北极地区资源的开发。加拿大的优先议程则是维护北极地区的国家主权, 推动北极地区的经济和社会发展。北欧五国则更为重视北极地区的环境保护、可持续发展以及社会的可持续性。国内优先议程的差异, 不可避免地影响到北极问题在国际议程中的轻重缓急, 甚至“北冰洋五国”和北极八国在北极事务的决策和议程优先排序方面也存在分歧。^② 在气候变化和经济全球化的影响下, 北极事务越来越具有全球维度, 越来越多的域外国家关注北极问题, 积极参与北极事务。除了组织北极科学考察、参与北极地区的资源开发和经济合作之外, 域外国家还争先恐后地加入与北极相关的国际机构。继2013年5月中国、日本、韩国、新加坡、印度、意大利等国成为北极理事会观察员之后, 又有更多的国家在2015年北极理事会部长级会议召开之际申请加入北极理事会。^③

第三, 北极事务的治理早已突破国家的垄断, 多元化的社会行为体在北极事务的治理进程中异常活跃。由于北极事务的独特性和“地方性”, 北极国家的地方政府和社会行为体在北极事务治理的决策方面发挥着重要的作用。就美国而言, 阿拉斯加州政府在北极地区的环境保护、资源开发以及基

① 杨剑:《北极治理新论》, 时事出版社, 2014年, 第160—171页。

② Christopher R. Rossi, “The Club within the Club: The Challenge of a Soft Law Framework in a Global Arctic Context”, *The Polar Journal*, Vol 5, Issue 1, 2015, pp. 8-34.

③ Sebastian Knecht, “New Observers Queuing Up: Why the Arctic Council Should Expand and Ex-pel”, <http://www.thearcticinstitute.org/new-observers-queuing-up/>.

基础设施投资方面与联邦政府展开博弈。^① 加拿大近年来也兴起了一股“权力下放运动”（devolution movement），将更多的经济甚至政治权力下放给地方政府，加拿大北部的西北地区、育空地区和努纳武特地区，在资源开发、经济规划和社区发展的政策制定方面拥有很大的自主权。域外国家中的次政府和非政府行为体在参与北极事务方面也发挥了积极作用，致力于构建和加强域外国家与北极地区之间的联系。对北极事务的科学研究是北极治理的重要方面，成立于1990年的国际北极科学委员会作为北极科学研究合作的重要平台，各国的科研机构都可以申请加入，推动和协调本国与其他成员国之间关于北极问题的合作研究。同年，在美国阿拉斯加还成立了国际北极社会科学联合会，以推动和激励社会科学家对北极问题的研究，加强有关北极社会科学研究的交流。^② 2001年，北极大学成立，其成员包括全球涉北极研究的众多大学和科研机构，域外国家以准成员（associate member）的身份参与。^③ 其活动方式包括学生交流、学者交流和科研合作，中国目前也有十几所高校和科研机构成为北极大学的准成员。北极大学现已成为推动北极地区教育、加强北极科学研究的重要平台。

以上三类行为体在北极治理的不同议题的多个层面进行互动，它们之间的作用绝非是单向度的，而是相互影响、相互限制甚至相互建构，进而共同构成北极事务多层治理的现实图景。

四、多层治理架构下的北极治理实践及其未来

议题的多样化、合作机制的多元化和参与主体的多层次化，是当前和今后一段时间内北极治理的现实，北极事务的多层治理模式也是北极地区有效治理的必然选择。以北极理事会为核心的北极治理机制，在多种力量的作用和影响之下不断演进，这些力量包括有关国际条约、北极治理与全球治理的

^① 孙凯、杨松霖：《美国北极事务中阿拉斯加州与联邦政府的合作与博弈》，《国际论坛》，2016年第4期，第34—40页。

^② International Arctic Social Sciences Association, “Objectives”, <http://iassa.org/about-iassa/objectives>

^③ University of the Arctic, “About UArctic”, <http://www.uarctic.org/about-uarctic/>.

互动、全球力量分布对北极权力结构的投射、物质环境的变化、理念和机制的变迁，它们之间的互动与消长将决定北极治理的未来走向。在北极事务的多层治理架构下，参与北极治理的多种行为体，在追求共同目标和共同利益的基础上，有机结合、协调行动，可以推动北极治理架构进一步完善。这种多层次的北极治理模式，反过来又会加强北极治理的合法性和权威性，使北极治理的规则在更广泛的层面获得支持，并可能在未来推动北极治理走向更高形式的制度化。总体而言，多层治理架构下的北极治理呈现出以下三个特点：第一，北极治理逐渐走向“有序”；第二，北极理事会更加“制度化”；第三，北极治理逐渐向“半开放”式的治理模式转变。

（一）北极治理逐渐走向“有序”

在相当长时间，北极治理呈现为各议题领域“分而治之”的状态。然而，总体来看，北极治理是一个以《联合国海洋法公约》等国际制度和规范为依据，在多层治理的理念和架构下不断加强国际合作的实践进程。也就是说，北极的多层治理架构并非始自今日，而是在长期的治理实践进程中不断尝试、探索和累积的结果，其间既有分歧和冲突，更有联系、沟通与合作。因此，多层治理在很大程度上是对北极既有治理过程和架构的承认和合法化，更是对这一过程和架构的观念抽象和规范塑造，以此优化、完善和规制北极治理的未来。所以，如前所述，一方面是变化的北极事务及其问题，是传统的治理架构及其困境，另一方面，这些问题和困境某种意义上也构成了北极多层治理的“原点”，从此出发，把多层治理作为一种新的治理理念和规范来观照、约束北极治理，循序渐进，累积更新，不断开启北极治理的新方向和新议程。

北极航运治理就体现了北极事务多层治理的架构。随着北极地区的冰融，北极航道通航和商业化运营指日可待，对北极航运问题的治理就被提上了日程。对北极航运问题进行治理，环境保护和航行安全是首先需要考虑的内容。作为“海洋宪章”的《联合国海洋法公约》是国际社会处理北极事务的宪法性条约，公约于 1982 年签署，1994 年生效，至今已经获得 150 个国家的批准。尽管《联合国海洋法公约》并没有对北极地区的治理机制及其具体管制作出明确的规定，但公约所确立的一些原则却成为国际社会处理包括北极事务在内的海洋事务所遵守的原则。公约第 234 条就“冰封区域”规

定：沿海国有权制定和执行非歧视性的法律法规，以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染，这种区域内的酷寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行构成障碍或特别危险，而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大损害或无可挽救的扰乱。这种法律规章应当照顾到航行，并且以现有最可靠的科学证据为基础，目的是要对海洋环境进行保护和保全。这是一项专门适用于北极的海洋环境保护条款，为北极地区的环境保护特别是北极船源污染问题的治理提供了法律依据。^①除环境保护外，航行安全也是北极航运治理的重要内容。国际海事组织（IMO）作为管理全球海上航行的专门性国际组织，其所颁布的《国际海上人身安全公约》（SOLAS）、《海员培训、发证和值班标准国际公约》（STCW）以及这些公约的议定书等也适用于北极航运问题的管理。但是，随着北极航运数量的增加以及对北极地区环境保护要求的提高，国际社会亟需专门针对北极航运问题出台国际规则进行管制。2017年1月生效的《极地水域船舶航行国际规则》（简称“极地规则”），就是在沿海国、港口国、旗舰国以及航运企业组织等多行为体共同参与下制定出台的。^②

北冰洋周边五国就外大陆架延伸问题展开的博弈也可作如是观，如前所述，这个问题一直是有关各国和国际社会关注的焦点。在2007年俄罗斯于北冰洋底的“插旗事件”之后，尽管国际社会似乎即将围绕北冰洋的外大陆架延伸问题展开“争夺战”，但是这一事件并没有造成北极地区的失序，北冰洋周边国家仍然依据《联合国海洋法公约》的相关规定向大陆架界限委员会提交了申请。俄罗斯在2001年12月提交的外大陆架拓展方案因为“科学证据不足”被驳回之后，经过多年的科学调查于2015年再次提交了外大陆架延伸的申请，对此前提交的申请进行了修正，主张对罗蒙诺索夫海岭、门捷列夫海岭等120万平方公里的北极大陆架享有管辖权。另外，丹麦于2002年、加拿大于2013年12月也就外大陆架延伸问题向大陆架界限委员会提交了申请，北极地区大陆架延伸问题的治理总体而言是在“依法”有序进行的。

^① 刘惠荣、李静：《论〈联合国海洋法公约〉第234条在北极海洋环境保护中的作用》，《中国海洋大学学报》，2010年第4期，第8—13页。

^② “Shipping in Polar Waters: Adoption of an International Code of Safety for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)”，<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.

即便是北极理事会的诞生也同样是国际合作和多层治理的产物。随着北极地区环境保护的深入,可持续发展理念也逐渐嵌入北极治理机制之中。早在20世纪70年代,北极地区的国际合作就已开始,早期的北极合作正是围绕环境问题展开的,如应对北极地区的持续性有机物、北极地区的酸雨问题以及北极地区生物资源的保护。^① 北极八国的国际合作最初也是围绕环境问题展开的,1989年北极八国在芬兰的倡议下召开了北极环境保护准备会议,并于1991年签署了《北极环境保护战略》,以应对八国共同关注的环境问题。1993年北极八国再次聚首,并在原有四个工作小组的基础上设立了可持续发展工作组,专门协调和组织北极地区的可持续发展事宜。为有效处理北极地区的经济、社会、环境和健康问题,北极八国于1996年发表了《渥太华宣言》,在《北极环境保护战略》的基础上成立了北极理事会,作为八国共商北极事务的高级别论坛。^②

北极地区事务所带来的挑战不是任何一个国家能够单独有效应对的,必须诉诸国际合作、共同努力,这已成为北极国家乃至国际社会的共识。尽管北极地区拥有复杂的地缘政治问题,尤其是世界大国如美国、俄罗斯等都环伺于此,但北极地区并没有成为大国在其他领域交恶的牺牲品,合作仍然是北极事务治理的主流。甚至在2014年乌克兰危机发生后,在美国、欧盟、加拿大等对俄罗斯采取经济制裁的情况下,北极八国仍在继续推动在北极事务上的国际合作。2014年8月,美国北极事务特别代表罗伯特·帕普在美国智库传统基金会发表演讲时特别指出,保持美俄双方在北极事务上的合作非常重要。^③ 在此背景下,2015年7月,北冰洋五国在奥斯陆发表了《关于阻止在北冰洋中心区域无管制捕捞的宣言》,并通过了相应的临时管理措施。同年11月,北极八国在美国海岸警卫队总部签署协议,宣布成立“北极海

^① Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, University Press of New England for Dartmouth College, 1992; Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*, Cornell University Press, 1998.

^② “Ottawa Declaration on the Establishment of the Arctic Council”, http://arctic-council.org/filearchive/ottawa_decl_1996-3.

^③ John Grady, “Former Coast Guard Commandant Papp: Cooperation with Russia Key to Arctic Development”, *U. S. Naval Institute News*, August 19, 2015, <http://news.usni.org/2015/08/19/former-coast-guard-commandant-papp-cooperation-with-russia-key-to-arctic-development>

岸警卫队论坛”，以加强北极国家在搜索救援和应急等方面的合作。^①

（二）北极理事会更加“制度化”

北极理事会作为一个高层论坛，积极推动北极国家之间就共同关注的北极事务展开合作，协调《北极环境保护战略》所设立的工作组的工作，支持可持续发展项目的实施，传播关于北极事务的知识，促进北极地区教育的发展。但是随着北极事务的发展以及新兴议题的出现，为增强北极理事会决策的有效性，成员国之间的深度合作被提上议程，对北极理事会进行改革以加强其职能的有效发挥就势在必行。

早在2007年4月北极理事会成立十周年之际，北极理事会的原住民参与方之一——北极阿萨巴斯卡人理事会（Arctic Athabaskan Council）就向北极理事会高官会议提交了提升北极理事会有效性和工作效率的讨论稿，认为北极理事会应该依据变化的形势进行改革，重新认识其在北极事务以及国际事务中的地位，重新规划工作组及其任务，并提议召开部长级会议、为秘书处提供充足的资金以及加强与其他相关国际组织的互动。^②此后，提升北极理事会的有效性、推动北极理事会的改革，就作为一项重要内容一直出现在北极理事会高官会议的议程之中。

2007年11月，在挪威担任北极理事会轮值主席国期间，北极理事会高官会议对这些问题再次进行了深入讨论，其核心议题包括北极理事会的资金来源、优先议程设置、工作组之间的协调、与其他国际组织的协作。2009年的理事会高官会议除了继续讨论上述问题之外，还探讨了观察员的作用。对于这些问题，直到2011年北极理事会第七次部长级会议才有了初步的结论，其中包括最迟在2013年设立固定的秘书处、加强北极理事会的资金机制建设以确保理事会的日常行政开支、理事会工作组可以开展多样化的工作等。^③2013年1月，北极理事会宣布将其固定的秘书处设在挪威北部的小城特姆

^① Steve Bittenbender, “Coast Guard Signs Historic Agreement to Share Arctic Resources and Activities”, September 10, 2015, http://gsnmagazine.com/article/45621/coast_guard_signs_historic_agreement_share_arctic

^② Arctic Athabaskan Council, “Improving the Efficiency and Effectiveness of the Arctic Council: A Discussion Paper”, March 2007, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/694>.

^③ Arctic Council, “Senior Arctic Officials Report to Ministers”, Nuuk, Greenland, May 2011, <http://hdl.handle.net/11374/1535>.

瑟,^① 此举使北极理事会从一个高端论坛逐渐演化为实体性的国际组织, 且对其办公经费的来源也做出了制度化安排, 使其运作得到了保障。^②

北极理事会在成立之初是一个“影响政策”的高级别论坛, 而不是一个决策机构, 在北极理事会框架内达成的协议不具有法律约束力。北极理事会决策的“软法性”难以有力地约束和调整行为体的行为以应对日益复杂的治理难题。^③ “软法”的治理方式能够凝聚参与各方的预期, 汇聚各方对议题的关注, 更容易达成共识, 但是北极地区事务日益复杂, 北极治理新态势要求各行为体深入合作。

在此背景下, 北极理事会成员国也意识到为有效应对北极治理的新挑战, 在相关议题领域必须达成有约束力的协议, 这也是北极治理最为显著的变化。^④ 随着北极航运、旅游等人类活动的增加, 为应对紧急情况而在海上和空中实施搜救就被提上议程。2011年5月, 北极八国通过了具有法律约束力的《北极空中与海上搜救合作协议》, 将北极地区海域划分为八个由各国负责监管的区域, 建立了各自的航空和海上救援协调中心, 并指定了相关的责任部门和机构。^⑤ 这一协议的签署具有重要的历史意义, 在北极理事会的历史上还是首次, 预示着北极理事会将采用新的更强有力的方式来应对北极地区治理的挑战。^⑥ 2013年, 各成员国又签署了《北极海洋油污预防与反应合作协定》, 这是北极理事会第二份具有法律约束力的文件, 协定要求各签约方在适当的海域设立监测点, 在油污事件发生时必须及时通知其他国家, 各国在收到求救请求时必须采取必要的救助和应对措施。^⑦ 由北极理事会推

^① “Arctic Council’s Permanent Secretariat Established”, <http://icelandreview.com/news/2013/01/25/arctic-councils-permanent-secretariat-established>

^② Nikolas Sellheim, “The Establishment of the Permanent Arctic Council Secretariat: Challenges and Opportunities”, in Thomas Axworthy, et al., eds., *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, Munk-Gordon Arctic Security Program, 2012, pp. 61-82.

^③ Waliul Hasanat, *Soft Law Cooperation in International Law: The Arctic Council’s Efforts to Address Climate Change*, Lapland University Press, 2012.

^④ Tim Stephens and David L. VanderZwaag, “Polar Ocean Governance: Shifting Seascapes, Hazy Horizons”, in Tim Stephens and David L. VanderZwaag, eds., *Polar Ocean Governance in an Era of Environmental Change*, Elgar Press, 2014, p. 7.

^⑤ 肖洋:《北极海空搜救合作: 规范生成与能力短板》,《国际论坛》,2014年第2期,第13—19页。

^⑥ Shih-Ming Kao, et al., “Adoption of the Arctic Search and Rescue Agreement: A Shift of the Arctic Regime toward a Hard Law Basis?” *Marine Policy*, Vol. 36, No. 3, 2012, pp. 823-838.

^⑦ “Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic”, <http://hdl.handle.net/11374/529>.

动的《推进国际北极科学合作协议》也在2017年5月签署，为北极研究领域的合作、信息共享及跨国研究提供了便利和保障。

可以看出，迄今北极理事会所关注的主要领域仍限于环境保护、可持续发展等“低政治”领域，其职权范围不涉及军事安全等高政治问题，然而，在多层治理架构下，北极理事会的“制度化”意味着其能动性和合法性的强化，在以北极善治为共同目标的愿景下发挥引领和主导作用。

（三）走向“半开放”的北极治理模式

很长一段时间，由于北极地区事务不具有全球性影响，北极事务治理只是北极国家的事情，或者仅仅是北极国家北极圈内所属地方政府的事情。而在气候变化和经济全球化的背景下，北极地区与外界的联系越来越密切，北极地区事务的影响、北极地区问题的成因以及对这些问题的应对都不再限于域内国家，而需要域外国家的积极参与，域外国家也因经济、环境等方面的驱动越来越关注北极事务，域外因素逐渐嵌入北极治理之中。^①在这种态势下，北极事务治理客观上需要更具开放性，让更多的利益攸关方都能够参与北极事务治理的决策和实施。但是囿于安全、主权以及对国际事务主导权等方面的关切，北极国家并非在所有领域都欢迎域外国家的参与，北极事务的治理呈现出“半开放”的模式。

北极理事会在成立之初就设有观察员，并有“永久观察员”和“特别观察员”（ad hoc observer）之分，^②较早的永久观察员有英国、法国、德国、西班牙、荷兰、波兰，中国自2007年开始以“特别观察员”的身份参与北极理事会。在域外国家对北极事务越来越关注的情况下，中国、日本、韩国、新加坡、印度、意大利等国及欧盟都纷纷申请成为北极理事会观察员。这些域外国家对北极事务的参与也引起了北极国家的“不安”，外国媒体对中国申请北极理事会观察员给予了“特别关注”，尤其对中国在北极事务中的诉

^① 杨剑：《域外因素的嵌入与北极治理机制》，《社会科学》，2014年第1期，第4—13页。

^② 永久观察员可以依据北极理事会的相关规定参与理事会的会议和工作组的活动，特别观察员需要在每届北极理事会部长级会议召开之前提出申请，获批后才可以参与北极理事会的会议和活动，这两类观察员都没有表决权。2013年，北极理事会出台新的《观察员手册》，此后只设观察员，不再区分永久观察员和特别观察员。

求加以恶意揣摩。^① 然而，从2007年直至2013年5月，北极理事会并没有接纳任何国家作为观察员，部分原因是北极八国对于如何“接纳”对北极事务兴趣浓厚的域外国家没有达成共识，因此在这一时期，北极理事会开始重新讨论观察员的资格及其在北极理事会中的作用等问题。直至2012年北极理事会努克会议出台新的《观察员手册》，对申请者的资格和权利义务等作出了明确规定，北极理事会才在2013年5月第八次部长级会议上，接纳中国、日本、韩国、印度、新加坡和意大利作为北极理事会观察员。新的标准规定，申请者必须承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权，并有能力为北极治理作出贡献。新标准实际上更多地明确了观察员在北极治理中的义务，而没有赋予观察员更多的权利，^② 甚至在观察员资助北极理事会项目的金额方面也进行了限制，特别规定除非经过北极高官（Senior Arctic Official）允许，否则观察员资助项目的金额不能超过北极理事会成员所提供的数额。^③ 这些对于观察员的限制性规定，体现了北极理事会成员“排他性开放”的逻辑。2015年4月，在加拿大召开的北极理事会第九次部长级会议上，尽管有更多的国家提出了观察员的申请，但会议并没有就此进行讨论。

在北极事务多层治理的架构下，域外国家与北极事务之间的联系也是多渠道的，并且域外国家参与北极事务治理的平台也不限于北极理事会。北极事务的全球性维度决定了北极版本的“门罗主义”是行不通的，在多层治理的架构下，域外国家以及域外行为体将在北极治理中发挥越来越重要的作用。北极国家和域外国家应当秉持相互尊重的原则进行合作，域外国家尊重北极国家在北极地区的“主权、主权权利和管辖权”，域外国家在北极地区依法享有的航行权、海洋科学研究权、海底使用权、海洋生物资源开发权、海上事故或事件调查权以及海上搜救权等权利，也应当得到应有的尊重和保障。在相互尊重的基础上进行合作，共同推动北极地区的可持续发展。

^① David Wright, *The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China and Canada's Arctic Sovereignty Challenge*, Canadian Defense & Foreign Affairs Institute, March 2011; 孙凯、王晨光：《国外对中国参与北极事务的不同解读及其应对》，《国际关系研究》，2014年第1期，第31—39页。

^② 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》，《世界经济与政治》，2013年第12期，第118—139页。

^③ Arctic Council, “Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies”, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939>.

结 语

冷战结束开启了北极事务的“国际合作时代”，时至今日，北极事务的国际合作拥有更为丰富的内涵，可以称之为北极地区的“治理时代”。对北极事务的治理，也就是要维护北极地区的和平、合作与稳定，这也是北极治理的根本任务和目标。议题多样化、参与主体多元化，以及传统议题和非传统议题的相互交织，决定了北极事务治理需要一种新的模式。多层治理架构下的北极治理，重点是在尊重北极国家和域外国家合法权益的基础上，国际社会多利益攸关方共同维护北极的和平、稳定与安全，这也是北极事务的发展以及对这些问题进行有效治理的必然选择。北极事务的多层治理模式，可以更好地保障北极国家和域外国家依据国际法在北极地区所享有的合法权益，多元的利益攸关方集体参与决策使北极事务的治理更具合法性。

随着北极事务与域外联系的日益密切，更多的域外国家对北极事务感兴趣并深入参与北极事务治理，传统的北极国家治理北极的模式无法有效应对全球化时代的北极事务，因此，尽管一些涉及主权、安全等“敏感领域”的北极事务仍将采取“封闭式”的北极五国或北极八国参与的治理模式，但是在更多的议题领域，由于这些议题的全球性影响，北极事务必将采取越来越“开放”的治理模式，北极治理也将更加制度化、组织化。在全球化时代，国际社会从根本上要求构建和增进一种对话、合作、共存的关系，在非零和博弈中实现共赢，^①对北极事务的多层治理也是在这一背景下的必然选择。基于多层治理模式下的北极治理，可以更有效地协调多元利益、塑造共同价值，多元主体的参与使其决策更具合法性，进而也会增强北极事务治理的有效性。^②只有如此，才能有效应对北极事务治理的新挑战，实现北极地区事务的善治。

（责任编辑：李 丹）

① 蔡拓：《全球学导论》，北京大学出版社，2015年，第88页。

② Paula Kankaanpaa and Oran R. Young, “The Effectiveness of the Arctic Council”, *Polar Research*, Vol 31, No 1, 2012, pp 1-14.