

美国的北极战略^①

郭培清 董利民

[内容提要]美国在北极地区拥有北极国家和霸权国家的双重身份,这对其北极战略产生了深远的影响。作为霸权国家,美国将北极战略嵌入其全球战略之中。与其他北极国家相比,美国的北极战略更多地从国家利益和全球战略的层面出发,以维持美国的全球领导地位为核心目标。美国试图以应对气候变化为突破口,获取北极治理的领导权,进而构建有利于美国国家利益和全球霸主地位的北极秩序。在美国北极战略的影响下,应对气候变化成为北极治理的中心议题,北极地区的安全与管理得到更多重视,北极治理领域的国际合作更趋积极;同时,北极治理机制仍然呈碎片化状态,北极理事会难以发挥核心作用。由于国内利益集团诉求各异、美俄关系前景堪忧、美国与其他北极国家的发展目标不尽相同,奥巴马政府能否成功实施其北极战略尚存在不确定性。

关键词:美国军事与外交 全球战略 北极战略 气候变化 北极理事会

冷战结束后,随着东西方关系的缓和,北极地区的战略重要性有所下降,战略价值一度被忽视。然而,由于气候变化导致北极冰融,北极地区的经济价值和生态环境保护等问题日益凸显,得到北极国家的重视。2007年8月2日,俄罗斯科考队员在北冰洋洋底插上俄罗斯国旗,此举让本已发酵的北极热进一步升级,导致北极地区的战略价值迅速上升,北极议题再次成为国际社会关注的热点。长期以来,美国联邦政

^① 本文是国家社会科学基金重点项目“北极治理与中国参与战略研究”(编号14AGJ001)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名审稿专家提出宝贵意见,文中观点和不足之处由作者负责。

府因不够重视北极地区,饱受阿拉斯加州学者和官员诟病。奥巴马政府执政后,这一局面得到较大改观。奥巴马政府十分重视北极事务,将夺取北极地区的话语权和领导地位确立为美国的重要战略目标。美国政府对北极战略的调整,受到了国内外学者的广泛关注。近年来,相关研究成果不断涌现,^①本文拟根据美国官方和智库发布的文件和报告,结合国内外学术界的相关研究成果,运用文献梳理和比较研究的方法,从美国全球战略的视角出发,分析美国制定北极战略的深层次原因以及该战略对北极秩序的影响。

一 美国的北极战略

1867年,美国从俄国手中购得阿拉斯加州,从而获得北极国家的身份。从领土面积和人口数量来看,俄罗斯和加拿大是名副其实的北极大国,对北极事务持十分积极的态度。相比之下,美国曾被视为北极事务“不情愿的参与者”^②或北极地区“弱势”的一方。^③在美国的全球战略中,北极地区的分量难以同亚太、中东、欧洲甚至非洲等地区等量齐观。然而,随着气候变化带来的影响逐渐加剧,北极地区的战略意义日益凸显,北极地区在美国全球战略中的地位逐渐上升。作为世界上唯一的超级大国和全球秩序的主要构建者,美国拥有北极国家和霸权国家的双重身份。这种独特的双重身份意味着美国在北极地区拥有明显的优势,为美国介入和主导北极事务提供了充分的理由,对美国的北极战略产生了深远的影响,也使美国的北极战略不同于其他北极国家的北极战略。美国不仅作为北极国家,从区域视角看待北极问题;更作为霸权国家,将北极战略嵌入其全球战略之中。

① 国外主要研究成果有:Center for Strategic and International Studies, “The New Foreign Policy Frontier U. S. : Interests and Actors in the Arctic,” April 22, 2013, available at: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf, pp. 21 ~ 27; Center for American Progress, “Helping the Arctic Council Find Its True North,” April 24, 2014, available at: <https://www.americanprogress.org/issues/green/report/2014/04/24/88474/helping-the-arctic-council-find-its-true-north/>; United States Government Accountability Office, “Arctic Issue: Better Direction and Management of Voluntary Recommendations Could Enhance U. S. Arctic Council Participation,” May 16, 2014, available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-14-435>; Rob Huebert, “U. S. Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” in Barry Scott Zellen eds., *The Fast-Changing Arctic: Rethinking Arctic Security for a Warmer World* (Calgary: University of Calgary Press, 2013), pp. 189 ~ 225。国内主要研究成果有:孙凯:《奥巴马政府的北极战略及其走向》,载《国际论坛》,2013年第5期,第55~59页;丁煌、赵宁宁:《奥巴马政府北极战略评析》,载《社会主义研究》,2013年第5期,第158~163页;刘雨辰:《奥巴马政府的北极战略:动因、利益与行动》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2014年第1期,第10~17页;李益波:《美国北极战略的新动向及其国际影响》,载《南京政治学院学报》,2014年第3期,第86~92页。

② Rob Huebert, “U. S. Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” pp. 189 ~ 225.

③ 郭培清、孙兴伟:《论小布什和奥巴马政府的北极“保守”政策》,载《国际观察》,2014年第2期,第80页。

2013年5月,奥巴马政府发布了《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region),明确指出美国在北极地区有五个方面的核心利益,包括保障美国的安全,保证资源与商业的自由流通,保护环境,解决原住民需求,以及加强科学研究。为了维护这些利益,美国需要在北极地区实现三大政策目标,包括提升美国的安全利益,寻求负责任的北极区域管理,以及加强国际合作。为了实现这些目标,美国的北极战略需要遵循四项指导原则,包括维护和平与稳定,使用可获得的最佳信息来决策,追求创新性安排,以及同阿拉斯加原住民进行协商和协调。^① 2015年4月,美国接任北极理事会轮值主席国。在此之前,美国北极特别代表罗伯特·帕普(Robert Papp)在白宫官网发文指出,美国担任北极理事会轮值主席国期间,将主要关注北冰洋的安全与管理、北极社区生活条件的改善和气候变化之应对这三项议题。^② 然而值得注意的是,他只重点阐述了应对气候变化的重要性,对其他两项议题则很少涉及。美国北极高官茱莉亚·格雷(Julie Gourley)也曾表示,美国在北极地区的主要使命依次是解决气候变化问题,保证北冰洋地区的安全和有效管理,以及改善北极地区原住民的生活条件。^③

与美国的北极政策目标相比,加拿大和俄罗斯更倾向于从北极区域的视角审视北极问题,首先关注北极的经济开发,然后才考虑如何保护北极地区的环境和维护自己在该地区的主权。美国的北极政策目标则以国家利益为出发点,倾向于从维护美国国家安全、加强北极治理和国际合作的角度看待北极问题。由于审视北极问题的视角和出发点不同,美国和加拿大担任北极理事会轮值主席国期间设定的北极治理优先领域存在明显差别。加拿大设定的五项优先领域中的前四项都涉及北极的经济和社会发展问题,第五项才是强化北极的治理。美国确立的优先领域则分别是气候变化治理、北冰洋的安全与管理以及北极社区的经济和社会发展。由于美国对北极地区的经济开发表现得“心不在焉”,加拿大竭力推动成立的北极经济理事会面临被边缘化的危险。^④ 就北极理事会而言,美国虽然声称重视这一国际合作平台,但并未将其视为应对北极问题的唯一选择。

① The White House, "National Strategy for the Arctic Region," May 10, 2013, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, pp. 2 ~ 3.

② Robert J. Papp, "America Is an Arctic Nation," *The White House Blog*, December 2, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/02/america-arctic-nation>.

③ Delilah Jean Williams, "US Will Take Over Arctic Council with Priority on Stemming Climate Change," *All Voices*, October 27, 2014, available at: <http://www.allvoices.com/article/100001835>; Laura Barron-Lopez, "US Outlines Strategy for Arctic Council, Puts Climate on Top," *The Hill*, October 27, 2014, available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/221816-us-outlines-strategy-for-arctic-council-puts-climate-on-top>.

④ 郭培清、董利民:《北极经济理事会:不确定的未来》,载《国际问题研究》,2015年第1期,第100页。

表 1 美国、加拿大、俄罗斯的北极战略目标

美国	加拿大	俄罗斯
1. 提升美国的安全利益 2. 寻求负责的北极区域管理 3. 加强国际合作	1. 推动社会经济发展 2. 保护环境遗产 3. 善治 4. 行使主权	1. 发展社会经济 2. 开发自然资源 3. 复兴北方海航线 4. 保护生态环境 5. 维护主权

资料来源: The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, pp. 6 ~ 8; Government of Canada, “Canada’s Northern Strategy,” available at: <http://www.northernstrategy.gc.ca/index-eng.asp>; 国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心:《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,载《国外极地考察信息汇编》,2009年第15期,第17~22页。

表 2 美国、加拿大任北极理事会轮值主席国期间设定的北极治理优先领域

美国	加拿大
1. 气候变化问题 2. 北冰洋的安全与管理 3. 北极社区的经济与生活条件	1. 为北方人民而发展 2. 负责任的资源开发 3. 北极社区的可持续发展 4. 北极航运安全的加强 5. 北极理事会职能的强化

资料来源: Robert J. Papp, “America Is an Arctic Nation,” *The White House Blog*, December 2, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/02/america-arctic-nation>; Arctic Council, “Canada’s Arctic Council Chairmanship 2013 ~ 2015,” May 15, 2013, available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/news-archive/735-canadian-chairmanship-program-2013~2015>。

二 美国全球战略目标对美国北极战略的影响

(一) 美国的全球战略目标

在冷战结束后的很长一段时期内,美国稳居全球霸主地位。近年来,随着中国等新兴大国的发展和崛起,具有危机意识的美国人意识到,美国的全球领导地位正在面临威胁。^① 基于这种认识,奥巴马政府将维持美国的全球领导地位确立为美国全球战略的核心目标。2010年5月27日,奥巴马向美国国会递交了上任以来的首份《国家安全战略》报告,报告明确指出,“为了恢复美国的力量与影响力,必须寻求全球领

① Henry Kissinger, *World Order* (New York: Penguin Press, 2014); John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011); Martin Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order* (New York: Penguin Press, 2009); Mark Leonard, *What Does China Think* (London: Fourth Estate, 2008); Eva Paus, Penelope B. Prime and Jon Western, eds., *Global Giant: Is China Changing the Rules of the Game?* (New York: St. Martin’s Press, 2009).

导地位。”^①2014年5月28日,奥巴马在美国西点军校毕业典礼上发表演讲时强调,“美国必须始终在世界范围内保持领导力,如果我们做不到这一点,那么没有哪个国家能够做到。”^②2015年2月,奥巴马政府在最新发布的《国家安全战略》报告中进一步宣称,“问题不在于美国是否应当领导世界,而在于我们如何领导世界。”^③由此可见,美国维护其全球领导者地位的决心和信心非同一般。美国普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)认为,“美国政府要维持世界领导地位,需要遵循重视多边合作、合作安全和集体行动的原则。”^④落实到具体战略的层面,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员王鸣鸣指出,奥巴马担任美国总统后,针对“国际权势的转移”,对美国的对外战略进行了以内向收缩为特点的一系列调整。美国今后的对外战略将重点关注全球性问题的治理以及全球和地区制度建设主导权的获取,同时着力于提高在传统安全领域“离岸制衡”的能力。^⑤在实施上述战略的过程中,美国将更加注重“巧实力”的运用,在强大的军事实力的支撑下,充分发挥伙伴关系和协调对话机制的作用。在对外战略收缩的背景下,美国不甘心放弃其全球领导权,试图通过继续主导全球的制度建设,来实现维护其全球霸主地位的战略目标。

(二)美国全球战略影响美国北极战略的四个维度

在维持全球领导地位这个核心目标的指引下,美国欲通过获取全球和地区治理的领导权,来弥补其因全球战略收缩而流失的权力。具体到北极治理领域,美国试图以能源革命和应对气候变化为突破口,来获取北极治理的领导权,进而塑造有利于美国国家利益和全球霸主地位的北极秩序。具体而言,美国全球战略主要从四个维度影响美国北极战略的制定与实施。

1. 通过主导全球和地区治理来弥补因战略收缩而丧失的权力

在美国深陷阿富汗战争和伊拉克战争泥潭、遭遇金融危机、背负高额财政赤字、政治和经济实力相对衰落的背景下,奥巴马政府上台后对美国的全球战略进行了收缩性调整。首先,奥巴马政府削减了国防开支。2011年9月,奥巴马政府推出“经济增长与减赤计划”,宣布美国将在未来十年内削减四万亿美元的财政赤字,包括大幅

① The White House, “National Security Strategy,” May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p. i.

② The White House, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” May 28, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>.

③ The White House, “National Security Strategy,” February 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, p. i.

④ John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), p. 358.

⑤ 王鸣鸣:《奥巴马主义:内涵、缘起于前景》,载《世界经济与政治》,2014年第9期,第108~126页。

度削减军费;^①自 2013 财年开始,美国国防开支将在未来十年内减少 4950 亿美元。军费的削减势必会影响美军的作战能力。其次,奥巴马上台后宣布,美国将于 2011 年和 2014 年先后从伊拉克和阿富汗撤出作战部队。此举被奥巴马视作重要的“外交遗产”,但在一些美国学者看来却意味着美国远大前程的终结。^② 乔治·华盛顿大学教授亨利·诺(Henry R. Nau)认为,“奥巴马在外交政策方面过于软弱,在一个充满竞争的时代将自己描绘成了一只纸老虎。”^③再次,奥巴马政府一方面迫于实力不济,另一方面为了制衡中国,推出了“亚太再平衡”战略,将战略重心转向亚太地区。在实施新战略的过程中,奥巴马政府更加注重“离岸制衡”,试图通过提升盟友的能力并敦促其在地区秩序的维护方面发挥更大作用,来缓解美国面临的压力。全球战略的收缩和调整导致美国丧失了一部分权力。为了维持其全球领导地位,美国需要从其他方面着手来弥补流失的权力,而参与全球问题治理、主导全球和地区秩序的建设是其首选。伊肯伯里认为,“如果美国能够持续为国际社会提供秩序等公共产品,它将继续拥有影响国际规则的权力。”^④ 北极战略是美国全球战略的重要一环,主导北极治理和北极地区的秩序建设是美国维持其全球领导力的重要举措。所以,美国将比之前更加重视北极议题。

2. 通过能源革命获取应对气候变化的话语权

长期以来,美国的能源严重依赖进口,能源供应一直处于被动局面。同时,传统化石能源带来的环境污染和气候变化问题日益凸显,寻找和发展低污染的替代型能源成为当务之急,受到美国政府的重视。近年来,由页岩气革命主导的能源革命为美国解决能源困境提供了突破口。随着页岩气开采技术的不断进步,美国页岩气开采量迅速上升,在美国天然气产量中的比重不断攀升,从 2005 年的 4% 提高到 2012 年的 30%。^⑤ 根据美国能源信息署的统计数据,美国的天然气自给率逐年提高,到 2011 年已达到 94.6%。^⑥ 预计美国将先后于 2020 年和 2035 年成为天然气和石油的净出

① The White House, “Remarks by the President on Fiscal Policy,” April 13, 2011, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/04/13/remarks-president-fiscal-policy>.

② Andrew J. Bacevich, “The U. S. Withdrawal from Iraq Marks the End of American Supremacy,” *The Washington Post*, December 16, 2011, available at: http://www.washingtonpost.com/opinions/the-us-withdrawal-from-iraq-marks-the-end-of-american-supremacy/2011/12/12/gIQAStpTyO_story.html.

③ Henry R. Nau, *Conservative Internationalism: Armed Diplomacy under Jefferson, Polk, Truman, and Reagan* (Princeton: Princeton University Press, 2013), p. 77.

④ John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, p. 281.

⑤ Richard A. Muller, *Energy for Future Presidents: The Science behind the Headlines* (New York: W. W. Norton & Company, 2012), p. 88.

⑥ 徐小杰:《美国能源独立趋势的全球影响》,载《国际经济评论》2013 年第 2 期,第 36~37 页。

口国,整体能源对外依存度将由2012年的16%下降到2040年的4%。^①能源自给率的提高将直接影响美国在北极地区进行能源开发的意向。根据美国地质勘探局(United States Geological Survey, USGS)的调查数据,北极蕴藏的石油和天然气资源十分丰富,分别占世界剩余储量的13%和30%。^②然而,由于上述原因,美国并不急于开发北极地区的能源。南京大学历史学系副教授舒建中认为,“页岩气革命对美国的直接影响就是降低了美国能源尤其是石油的对外依存度,增强了美国的能源实力,为强化美国在国际能源领域的主导地位提供了新的权力资源。”^③此外,美国的页岩气开发还带来了两个更深层次的影响。首先,由于无需依赖北极地区的能源开发,美国可以将更多精力投入到应对气候变化等全球性问题的治理中。所以,美国的北极战略比较重视北冰洋的管理和气候变化问题。其次,页岩气开发使天然气在美国能源消费中的比重大幅提升,温室气体排放量比之前使用煤炭和石油等化石燃料时有所降低。近年来,美国不断推动以天然气取代煤炭来发电,天然气在美国发电能源中的比重已由2000年的6%提升至2010年的24%。根据美国外交关系委员会能源专家迈克尔·莱维(Michael Levi)的分析,如果在发电能源中天然气能够取代一半的煤炭,美国的二氧化碳排放量将降低至少20%。^④借助于页岩气开发主导的能源革命,美国不仅在全球能源地缘政治领域大显身手,一跃成为世界油气生产的领导者,而且在国际气候谈判中获得了更大的政策空间和更多的谈判筹码。这将有利于美国重获国际减排谈判和气候谈判的主动权和话语权,^⑤并藉此向中国和印度等温室气体排放大国施加压力,主导包括北极地区在内的全球气候变化治理,获得全球能源大国和治理大国的双重领导地位。^⑥

3. 以应对气候变化为突破口获取北极治理领导权

当今全球治理面临的一个严峻的问题是,气候变化已经对全人类的发展产生了重要的影响。联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)发布的《气候变化2014:影响、适应和脆弱性》(Climate Change 2014:

① International Energy Agency, "World Energy Outlook 2013," November 12, 2013, available at: <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2013/>; U. S. Energy Information Administration, "Annual Energy Outlook 2014," May 7, 2014, available at: <http://www.eia.gov/forecasts/aeo/>.

② U. S. Geological Survey, "Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle," *USGS Fact Sheet 2008-3049*, Denver, 2008, available at: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>, p. 1.

③ 舒建中:《页岩气革命对美国能源主导地位的影响》,载《国际观察》,2014年第5期,第83页。

④ Michael Levi, *The Power Surge: Energy, Opportunity, and the Battle for America's Future* (Oxford: Oxford University Press, 2013), p. 98.

⑤ 舒建中:《页岩气革命对美国能源主导地位的影响》,第89页。

⑥ 于宏源:《奥巴马政府能源型国家塑造和中美能源关系》,载《国际观察》,2014年第5期,第63页。

Impacts, Adaptation, and Vulnerability) 报告指出,在过去数十年间,气候变化对所有大陆和海洋的生态系统以及人类社会都产生了影响。^①包括北极地区在内的全球气候变化问题,正在得到国际社会持续的高度重视。在此背景下,奥巴马当选总统后将气候变化议题摆在了美国外交政策的核心地位。美国政府对气候变化议题的重视,推动了国际社会应对气候变化的努力。然而,美国关注气候变化问题的着眼点并非这一议题本身,而是旨在树立美国在应对气候变化方面的世界领导地位,并藉此占据全球治理的道德制高点。得益于国内能源革命所取得的重要进展,美国在应对全球气候变化方面显得底气十足,在全球气候多边治理中采取了积极主动的姿态。美国政府发布的 2010 年版《国家安全战略》明确指出,“气候变化问题已经对美国人民的健康和安全构成了严重的威胁,……我们将提升能力并引领国际合作,以应对气候变化带来的挑战。”^②2013 年和 2014 年,奥巴马政府相继发布了《总统气候行动计划》(President Obama's Climate Action Plan)及其补充计划,对美国既有的气候政策进行了全面的梳理和总结,从内政、外交等方面确立了美国全方位和立体化地应对气候变化的方针和策略。该计划涉及减少二氧化碳排放、提升应对气候变化的能力和引领国际社会应对气候变化等多方面的内容。^③2015 年 1 月,奥巴马在国会发表国情咨文时强调,气候变化已经严重影响到美国的国家安全,美国必须采取行动,引领国际社会应对这一威胁。^④2015 年 2 月,美国政府在新发布的《国家安全战略》中,进一步将应对气候变化列为维护美国国家安全的重要行动。^⑤北极地区作为地球物理环境的重要组成部分,具有独特的自然条件和地理位置,对全球气候变化的影响不言而喻,扮演着全球生态环境变化指南针和晴雨表的角色。由于应对气候变化是全球治

① 《IPCC 报告强调气候变化危害人类安全》,新华网 http://news.xinhuanet.com/2014-03/31/c_11110032555.htm, 2014 年 3 月 31 日。

② The White House, “National Security Strategy,” May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, pp. 8 ~ 9.

③ The White House, “Fact Sheet: President Obama's Climate Action Plan,” June 25, 2013, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/fact-sheet-president-obama-s-climate-action-plan>; The White House, “Fact Sheet: President Obama Announces New Actions To Strengthen Global Resilience To Climate Change And Launches Partnerships To Cut Carbon Pollution,” September 23, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/fact-sheet-president-obama-announces-new-actions-strengthen-global-resil>.

④ The White House, “Remarks of President Barack Obama: As Prepared for Delivery State of the Union Address,” January 20, 2015, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-state-union-address>.

⑤ The White House, “National Security Strategy,” February 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, p. 2.

理的热点议题,所以美国明确将其列为北极战略的优先领域。^①通过主导北极地区的气候变化治理,美国可以树立自己在气候治理领域的领导地位。这将有助于美国维护其全球领导地位。

4. 通过塑造地区秩序获取北极治理领导权

第二次世界大战结束后,美国主导建立了全面的国际政治经济新秩序。时至今日,美国难以容忍任何新兴国家挑战其在现有国际秩序中的主导地位。然而,随着新兴国家的群体性崛起,要求对既有国际秩序进行变革的呼声日益高涨。特别是2008年全球金融危机爆发之后,美国主导的国际经济秩序受到质疑。在此背景下,维护美国对国际秩序的主导权成为维护美国全球领导地位的关键之一。美国2010年版《国家安全战略》强调,美国将通过强化国际标准和国际机构,来应对包括极端恐怖主义和气候变化在内的诸多挑战,打造一个服务于各国人民的国际体系,维护美国的利益和全球领导地位。美国领导下的国际秩序,是维护美国长远利益的四大要素之一。^②2012年,美国国防部发布《维护美国的全球领导地位:21世纪国防优先任务》(Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)军事战略报告,报告再次强调美国将致力于寻求公正与可持续的国际秩序,在国际体系的转变中发挥领导作用。^③美国之所以寻求主导国际秩序的建立和发展,主要目的在于维护其全球领导地位。近几年来,随着北极事务的重要性日益增加,构建全面而立体的北极区域制度开始被提上议事日程。美国政府对此给予了高度关注,将寻求负责任的北极区域管理确立为美国北极战略的重要组成部分。美国试图通过积极参与现存北极国际体制和建立新的制度框架,来确立自己在北极治理领域的领导地位,达到利用制度约束其他行为体并促使其分担责任的目的。美国在北极事务上对待中国的态度,体现了它的这一策略。美国一方面欢迎中国成为北极理事会的正式观察员,谋求与中国就北极事务开展合作;另一方面,试图通过把中国纳入北极理事会的议事轨道,在北极事务上对中国施加影响,使中国服务于美国的北极战略。通过把一个游离于体制外的巨人吸纳进北极制度的框架,美国得以用现有体制和行为规范来束缚中国,同时实现借制度力量延续其特权地位的目标。

① Robert J. Papp, "America Is an Arctic Nation," *The White House Blog*, December 2, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/02/america-arctic-nation>; John Kerry, "Remarks at the Presentation of the U. S. Chairmanship Program at the Arctic Council Ministerial," U. S. State Department, April 24, 2015, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/241102.htm>.

② The White House, "National Security Strategy," May 2010, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p. 7.

③ U. S. Department of Defense, "Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense," January, 2012, available at: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, p. 2.

三 美国北极战略的特点

如前文所述,兼具霸权国家和北极国家双重身份的美国将北极战略嵌入其全球战略之中。在全球战略的影响下,美国的北极战略表现出以下特点:

(一)以维护美国的全球领导地位为核心目标

美国北极战略的最大特点是与美国全球战略紧密结合,以维护美国的全球领导地位为最终目标。美国主要从三个方面入手来实现其全球战略目标,即:治理全球性问题;构建符合美国利益的国际秩序;建立实现这两个目标的协调机制。对美国而言,主导北极地区的气候治理是取得全球治理领导权的重要一环,构建北极地区秩序是构建全球秩序的重要组成部分,北极地区的气候治理和秩序构建有赖于北极国家之间良好的伙伴关系和协调对话。所以,美国的北极战略明确表示,要加强同北极国家、北极理事会以及域外国家的协商与合作。

(二)由消极被动迅速转向积极主动

冷战结束后,北极地区的战略价值有所降低,北极在美国全球战略中的比重相应减少,所以,美国政府比较忽视北极地区,一度采取保守而被动的北极政策。^①随着气候变化带来的影响逐渐加剧,北极地区在全球气候变化中开始扮演重要的角色,北极气候治理成为全球气候治理的重要一环。同时,北极地区的经济和战略价值迅速提升。北极冰融给当地旅游、渔业和能源开采等行业带来了发展的契机,引起北极国家的关注。2007年8月俄罗斯在北冰洋洋底插国旗事件,则引发了新一轮北极争夺战。在此背景下,北极地区再次进入美国政府决策层的视野。自2013年起,美国政府对北极事务的态度开始发生转变,迅速由消极被动转变为积极主动。随着北极议题在美国全球战略中的地位逐步上升,美国开始推行积极进取的北极政策。首先,美国政府密集发布了一系列有关北极战略的文件。继白宫于2013年5月发布《北极地区国家战略》之后,美国国防部、海军、海岸警卫队和美国北极研究委员会相继发布了各自领域的北极战略或路线图。在此基础上,联邦政府先后于2014年和2015年两次发布《北极地区国家战略实施计划》(Implementation Plan for National Strategy for the Arctic Region),详细阐述美国北极战略的目标和实施方案。其次,美国积极开展全方位的北极外交。从2014年末到2015年初,美国北极特别代表罗伯特·帕普先

^① 郭培清、孙兴伟:《论小布什和奥巴马政府的北极“保守”政策》,载《国际观察》,2014年第2期,第80页; Rob Huebert, “U. S. Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” in Barry Scott Zellen eds., *The Fast-Changing Arctic: Rethinking Arctic Security for a Warmer World* (Calgary: University of Calgary Press, 2013), pp. 189 ~ 225.

后访问了冰岛、瑞典、挪威、丹麦、芬兰和俄罗斯等北极国家。^①与此同时,美国积极加强同域外国家的协商,在北极公海捕鱼、气候变化、减少碳排放和加强地区应急机制等多个议题上,同中国、日本、韩国、欧盟等域外国家和区域组织展开合作与交流。2015年4月接任北极理事会轮值主席国后,美国落实其北极战略的脚步进一步加快。

(三) 消极对待北极地区的经济开发

由于受国内新能源革命影响和遭到本土石油开发企业及环保主义者反对,在其他国家发展势头良好的北极能源开发没有得到美国政府的足够重视。美国国务卿克里指出,美国在北极的主要使命是解决气候变化问题,有效管理北冰洋,以及改善北极地区原住民的经济状况和生活条件。2015年4月,他在出席北极理事会部长级会议期间曾重点阐述如何应对气候变化问题,对北极经济开发则少有提及。^②美国北极特别代表罗伯特·帕普在白宫官方网站发表的文章也用大量篇幅论述北极地区的气候治理,对北极经济开发则着墨甚少。^③在美国国务院发布的《北极理事会2015~2017年工作计划》中,北极的经济开发问题同样被忽视。^④美国国际战略研究中心研究员希瑟·康利(Heather A. Conley)在分析白宫发布的《北极战略实施计划》后指出,美国北极战略的关注重点是增强美国的安全利益,推动负责任的北极地区管理,以及加强北极治理领域的国际合作。^⑤美国作为霸权国家,更多地从全球战略的视角看待北极问题,试图充当北极秩序的建构者和领导者。至少在现阶段,北极的经济开发对美国而言显得无足轻重。另一方面,北极经济开发本身面临的重重困难,也令联邦政府对其态度淡然。虽然奥巴马政府最终允许壳牌公司有条件地钻探阿拉斯加北部沿海地区的石油,但此举随即招致美国国内环保主义者和石油既得利益团体的

① U. S. State Department: "U. S. Special Representative for the Arctic Papp's Travel to Iceland," October 30, 2014, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/10/233558.htm>; U. S. State Department: "U. S. Special Representative for the Arctic Admiral Robert Papp Travels to Sweden, Norway, Denmark, Finland, and Russia," January 16, 2015, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/01/236051.htm>.

② John Kerry, "Remarks at the Presentation of the U. S. Chairmanship Program at the Arctic Council Ministerial," U. S. State Department, April 24, 2015, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/241102.htm>.

③ Robert J. Papp, "America Is an Arctic Nation," *The White House Blog*, December 2, 2014, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2014/12/02/america-arctic-nation>.

④ U. S. State Department, "Chairmanship Projects," October 29, 2015, available at: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/248957.htm>.

⑤ Heather A. Conley, "Washington's Arctic 'To Do' List," *Center for Strategic and International Studies*, January 31, 2014, available at: <https://csis.org/publication/washingtons-impressive-arctic-do-list>.

抗议。^① 由于开发成本过高和油价过低等原因,壳牌公司目前已停止了开采活动。^②

(四) 积极吸纳域外国家参与北极事务

在很大程度上,拥有两年任期的北极理事会轮值主席国能够主导北极议题的设置和发展方向。加拿大在 2013 年至 2015 年担任轮值主席国期间,积极致力于推动北极地区的经济和社会发展,强调加强北极域内国家之间的合作,对域外国家参与北极事务则讳莫如深,导致域外国家难以介入其主导成立的北极经济理事会。与加拿大这一相对保守的态度形成鲜明对比的是,美国在北极议题上对域外国家的参与持积极和开放态度。2013 年,美国表示欢迎中国等国家成为北极理事会的正式观察员。在商议美国积极推动的北极公海渔业协议的会议上,美国副助理国务卿大卫·巴尔顿(David Balton)明确表示,不会将该协议放到北极理事会的框架中讨论。^③ 这意味着欧盟、中国、韩国、日本等域外国际组织和国家将有机会参与北极公海渔业协议的制定。2015 年,美国、加拿大、俄罗斯和中国等国家在上海举行会议,就北极公海渔业协议展开讨论。^④ 美国同韩国和日本等国也召开过类似会议。2015 年 8 月 31 日,美国组织召开了“北极全球领导力大会”(Global Leadership in the Arctic: Cooperation, Innovation, Engagement and Resilience),中国、欧盟、韩国等域外重要利益相关方(Arctic stakeholder)的学者和官员获邀参会。^⑤ 美国之所以比较重视域外国家对北极议题的参与,与其双重身份特别是世界领导者的身份有关。美国当前及今后一段时间的主要目标之一,是最大限度地谋求与中国等大国就应对气候变化和环境保护等全球治理议题展开合作,以此来降低维护其主导的国际秩序所需花费的成本。^⑥

四 美国北极战略对北极治理的影响

由于北极理事会轮值主席国可以直接影响北极议题的设置,美国北极战略对北

① Coral Davenport, "U. S. Will Allow Drilling for Oil in Arctic Ocean," *The New York Times*, May 11, 2015, available at: http://www.nytimes.com/2015/05/12/us/white-house-gives-conditional-approval-for-shell-to-drill-in-arctic.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&module=first-column-region??ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=0.

② Chris Mooney, "The Real Reason Arctic Drilling Is Faltering Right Now: Low Oil Prices," *The Washington Post*, October 19, 2015, available at: <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2015/10/19/arctic-offshore-drilling-may-be-on-hold-but-that-doesnt-mean-it-will-never-happen/>.

③ 大卫·巴尔顿在 2015 年 1 月于上海同济大学召开的北极渔业圆桌会议上公开做出如此表示。

④ 《北极渔业管理会议在沪召开》,中国海洋在线 <http://www.oceanol.com/shouye/yaowen/2015-01-15/39386.html>, 2015 年 1 月 15 日。

⑤ U. S. Department of State, "Conference on Global Leadership in the Arctic," August 30, 2015, available at: <http://www.state.gov/e/oes/glacier/index.htm>.

⑥ 贾庆国:《新时期中美关系面临的挑战和机遇》,载《国际观察》,2015 年第 1 期,第 21 页。

极治理和北极地区未来秩序的影响不言而喻。这种影响主要体现在以下方面:

(一) 应对气候变化成为北极治理的中心议题

随着全球气候变暖和北极冰川加速融化,北极地区越来越受到关注,北极的商业价值随着旅游业、能源开发和航运的发展日益凸显。这对俄罗斯和加拿大等北极国家是一个利好,所以这些国家比较重视北极地区的经济开发,俄罗斯甚至将北极开发提升到俄罗斯民族复兴的高度。^①与这些国家不同,美国的北极战略从全球治理的视角出发,对北极的气候变化问题给予更多的关注。在美国看来,气候变化问题已经严重到不容忽视的程度,如果只重视北极气候变化带来的商业价值和经济效益,而忽视气候变化问题本身,将造成不可估量的灾难性后果。奥巴马曾经表示,“作为世界最大的温室气体排放国,美国必须在应对全球变暖的努力中担负领导责任,加强相关的国际机制,激活联盟和建立伙伴关系。”^②基于这种认识,奥巴马政府的北极战略聚焦于气候变化问题和北极地区的秩序构建,而非北极的经济开发。在美国的引导下,目前北极治理的优先领域已发生明显变化,经济开发不再是主要议题,取而代之的是北极的气候变化和安全问题,以及北冰洋的有效管理。可以预见,备受奥巴马政府重视的气候变化问题将在未来相当长一段时间内成为北极治理的中心议题。

(二) 安全与管理议题更受重视

除了应对气候变化以外,提升美国的安全利益和寻求负责任的地区管理,也是美国北极战略的重要目标。奥巴马政府发布的《北极地区国家战略》和美国接任北极理事会轮值主席国后设定的优先领域,都反映了这一点。美国政府计划从四个方面着手来维护美国在北极地区的安全利益,即:升级北极地区相关基础设施及其战略能力;促进北极事务信息分享并提升北极事务意识;维护北极海域的航行自由;确保美国未来的能源安全。为了推动负责任的北极地区管理,美国政府制定了四项行动计划,即:保护北极环境与自然资源;运用系统的管理模式来平衡经济发展、环境保护和文化价值三者间的关系;通过传统知识和科学研究来增强对北极的认知;绘制包括海洋与航道在内的北极地图。^③这些计划和举措反映了美国在推动地区安全和负责任的地区管理方面的信心和决心。在美国的主导下,国际社会已经开始就上述两项议题中的部分内容开展积极的交流与合作,并在部分领域达成协议。2015年7月,美国、俄罗斯、加拿大、丹麦和挪威在奥斯陆签署《关于防止北冰洋核心区不规范公海

① 国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心:《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,载《国外极地考察信息汇编》,2009年第15期,第17~22页。

② Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, July/August 2007, p. 13.

③ The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” May 10, 2013, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf, pp. 6-8.

捕鱼的宣言》(Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean)。该宣言旨在阻止北冰洋公海海域不受监管的捕鱼活动,强调期待就这一问题与其他国家开展广泛的合作。^① 2015年8月,在美国组织召开的“北极全球领导力大会”上,与会各国就气候变化、加强北极地区应急响应机制、减少碳排放和防止不受监管的商业捕鱼等议题进行了交流。^② 2015年11月,由北极八国成立的北极海岸警卫队论坛(Arctic Coast Guard Forum)宣告成立,其宗旨是加强北极国家海岸警卫队的合作,提升北极水域的安全与管理。^③ 美国在继任北极理事会轮值主席国后不到一年的时间内,运用其话语权和影响力,使国际社会对北极议题的关注焦点从经济开发转移到了气候变化、安全和管理等议题上。在可以预期的未来,这些议题将在美国的主导下持续得到关注。

(三) 国际合作更趋积极

美国的北极战略高度重视气候变化问题。气候变化的原因和影响是全球性的,应对气候变化需要国际社会的共同努力,所以美国积极推动这个领域的国际合作,特别是与中国的合作。对任何国际气候体制而言,中国和美国这两个排放大国间的协调与合作都是成功的关键。没有中美两国的参与,任何气候协议都难以取得重要进展。^④ 同时,应对气候变化问题也需要欧盟、日本等行为体的共同参与。这意味着在气候变化的议题上,美国不仅需要同北极国家加强交流与合作,而且需要与域外国家展开密切合作。美国国务卿克里曾在北极理事会部长级会议上强调,美国将同中国等国家开展合作,共同应对气候变化。^⑤ 可以预见,美国与域外国家在气候变化领域开展的合作将持续得到加强,而中国、欧盟等域外重要行为体也愿意在这一领域发挥更加积极的作用。目前,美国已明确表示不会在北极理事会框架内讨论北极公海渔业协议。这为北极国家同域外国家开展协调与合作提供了机会,使域外国家得以深度参与北极治理并发挥积极作用。在美国的强势主导下,未来的北极治理将呈现出

① 早在2008年,美国第110届国会便通过决议,表示美国应当发起并同其他国家共同采取必要步骤,以达成一项旨在保护北冰洋渔业资源的协定。参见:U. S. Government Publishing Office, “Public Law 110 - 243,” June 3, 2008, available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ243/pdf/PLAW-110publ243.pdf>, pp. 1569 ~ 1570.

② U. S. Department of State, “Chair’s Summary: Conference on Global Leadership in the Arctic: Cooperation, Innovation, Engagement, and Resilience,” September 1, 2015, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/246511.htm>.

③ Levon Sevunts, “Arctic Nations Agree on Coast Guard Cooperation,” Alaska Dispatch News, October 30, 2015, available at: <http://www.adn.com/article/20151029/arctic-nations-agree-coast-guard-cooperation>.

④ 王联合:《中美应对气候变化合作:共识、影响与问题》,载《国际问题研究》,2015年第1期,第123页。

⑤ John Kerry, “Remarks at the Presentation of the U. S. Chairmanship Program at the Arctic Council Ministerial,” U. S. State Department, April 24, 2015, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/04/241102.htm>.

更加积极的国际合作态势,北极国家和域外国家就气候变化等问题进行合作和协调将成为常态,合作方式将更加多样化,且双边合作的成效将优于多边合作的成效。

(四) 地区秩序持续碎片化,北极理事会难以发挥核心作用

目前,涉及北极治理的机制既有《联合国海洋法公约》等国际公约和国际海事组织,也有《斯瓦尔巴德条约》(Svalbard Treaty)和巴伦支-欧洲北极委员会(Barents Euro-Arctic Council)等地区性条约和机构。这些机制从不同领域和地域的角度,为各国处理北极事务提供了平台。然而,北极地区目前还缺乏一个类似《南极条约》(The Antarctic Treaty)这样的综合治理机制。1996年北极理事会在成立之际发布的《渥太华宣言》(Declaration on the Establishment of the Arctic Council),充分反映了美国当时的立场。宣言明确表示北极理事会不会涉及安全、渔业等北极治理中比较核心的议题,这一原则至今依然有效。^①2008年5月,北极理事会发表《伊卢利萨特宣言》(The Ilulissat Declaration)。该宣言拒绝仿照《南极条约》创制一个多边参与的北极条约,美国是这一立场的坚定倡导者和支持者。^②如今,美国作为北极理事会轮值主席国,获得了更多主导北极议题设置和发展方向的机会。可以预见,在未来一段时期内,北极治理机制将继续呈现碎片化态势。

与此同时,多个新近出现的北极治理机制和组织独立于北极理事会。北极海岸警卫队论坛明确表示,它独立于北极理事会,可自行制定工作计划。^③美国多次表示,在其担任北极理事会轮值主席国期间,不会在北极理事会框架内商定北极公海渔业协议。美国组织召开的“北极全球领导力大会”没有被纳入北极理事会的活动中,仅由美国北极特别代表负责向理事会传达会议内容。^④由此可见,美国没有将北极理事会视为最重要的北极治理区域组织。^⑤此外,俄罗斯对北极理事会的态度也日

① Arctic Council, “Declaration on the Establishment of the Arctic Council,” Ottawa, 1996, available at: <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/ottdcc-decotti.aspx?lang=eng>.

② Arctic Council, “The Ilulissat Declaration,” Greenland: Arctic Ocean Conference, May 27 ~ 29, 2008, available at: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf. p. 2.

③ Levon Sevunts, “Arctic Nations Agree on Coast Guard Cooperation,” Alaska Dispatch News, October 30, 2015, available at: <http://www.adn.com/article/20151029/arctic-nations-agree-coast-guard-cooperation>.

④ U. S. Department of State, “Chair’s Summary: Conference on Global Leadership in the Arctic: Cooperation, Innovation, Engagement, and Resilience,” September 1, 2015, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/09/246511.htm>.

⑤ 在北极理事会成立之初,美国便坚持理事会只是讨论环境政策的平台,拒绝给予其更大的权力。参见:E. T. Bloom, “Establishment of the Arctic Council,” *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3, July, 1999, pp. 712 ~ 722; Torbjorn Pedersen, “Debates over the Role of the Arctic Council,” *Ocean Development & International Law*, Volume 43, Issue 2, 2012, pp. 148 ~ 149; Government of Canada, “Declaration on the Establishment of the Arctic Council,” September 19, 1996, available at: www.international.gc.ca/polar-polaire/ottdcc-decotti.aspx?view=d.

趋消极,俄罗斯外长拉夫罗夫甚至没有出席 2015 年召开的北极理事会部长级会议。^① 美俄两国的这种态度,限制了北极理事会的发展空间。

北极理事会之所以难以发挥核心作用,还与其自身的缺陷特别是治理职能的缺失有关。北极理事会不具备立法权和执法权,执行和监督能力亦不足,难以在北冰洋政策的制定和执行方面发挥重要作用。^② 同时,理事会的发展目标与体制建设在某种程度上自相矛盾。大量北极事务具有全球属性,而北极理事会缺乏国际视野,主要致力于成为北极地区最重要的国际组织。由于北极理事会在制度设计上刻意区分域内国家和域外国家,强调成员国与观察员国之间的差别,并明确规定观察员国不具有发言权和表决权,导致中国、欧盟等重要的域外行为体难以在理事会框架内同北极国家展开充分的合作,不得不寻求其他双边或多边途径参与北极事务,如中国曾派高级别代表团参加在冰岛召开的北极圈论坛大会。^③ 在一定程度上,北极理事会的局限性为其发展投下了阴影,导致其在北极治理中被逐渐边缘化。

五 美国北极战略面临的挑战

如前文所述,在维护美国全球领导地位这一核心战略目标的指引下,美国政府对北极议题的态度发生了明显转变,制定了雄心勃勃的北极战略。然而,由于民主党在美国中期选举中遭遇惨败,府会关系趋于紧张,美俄关系前景堪忧,国内不同利益集团诉求各异,美国与其他北极国家的发展目标不尽相同,美国能否成功实施其北极战略尚存在不确定性。

(一) 中期选举结果给奥巴马政府的北极政策实施带来不确定性

2014 年 11 月,民主党在美国中期选举中遭遇惨败,这使得本已备受掣肘的奥巴马在剩余的任期内更加难有作为。在美国的外交传统中,秉持法治与合作的自由主义理念的民主党更提倡国际合作,从现实主义和人性恶的视角看待国际政治的共和党则看重人类之间的竞争。^④ 此外,美国的气候政策理念也具有明显的两党属性。

① Michael Byers, "Russia's Foreign Minister Passes on Iqaluit Arctic Council Meeting," *CBC News*, April 14, 2015, available at: <http://www.cbc.ca/m/news/canada/north/russia-s-foreign-minister-passes-on-iqaluit-arctic-council-meeting-1.3031430>.

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》,载《世界经济与政治》,2013 年第 12 期,第 18 页。

③ 《北极圈论坛大会,中国阐明三理念》,人民网 <http://world.people.com.cn/n/2015/1017/c157278-27709643.html>, 2015 年 10 月 17 日。

④ 杨卫东:《美国对外政策传统的第四种解读:评亨利·诺的〈保守国际主义〉》,载《美国研究》,2014 年第 5 期,第 118 页;张业亮:《2014 年中期选举及其对美国政治的影响》,载《美国研究》,2015 年第 1 期,第 102 页。

积极应对气候变化和保护环境是民主党的政策重点之一,一直被奥巴马政府置于美国外交的核心地位。相比之下,共和党则不够重视气候政策,甚至十分厌恶这个话题。^① 在能源与气候的问题上,受传统能源利益驱动的共和党人试图阻止奥巴马在清洁能源和温室气体减排方面做出努力。^② 两党的这一分歧明显表现在小布什政府和奥巴马政府的北极政策上。小布什政府于2009年发布的北极政策文件《第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令》没有对气候变化问题给予特别关注,^③奥巴马政府则不仅将应对气候变化作为美国担任北极理事会轮值主席国期间的三大优先领域之一,而且在国家战略的层面将其列为美国未来的主要行动计划之一。^④ 在中美两国政府于2014年11月发表《中美气候变化联合声明》后,美国参众两院的领导人随即表示将联合抵制这一声明,声称该声明可能会抬高美国中产阶级所依赖的廉价而清洁的能源的价格,并冲击美国的就业市场。^⑤ 可以预料,奥巴马政府推行以应对气候变化为主要内容的北极战略,会遇到来自共和党的不小的阻力。此外,奥巴马政府强调在应对气候变化方面加强国际社会的合作,这也是习惯于从现实主义和竞争的视角看待国际问题的共和党所不认同的。

(二)美俄关系影响北极地区秩序的构建

从领土面积、人口数量、资源占有量等指标来衡量,俄罗斯无疑是北极地区最大的国家。美国欲塑造自己主导的北极地区秩序,必然绕不过与俄罗斯的合作。美国北极特别代表罗伯特·帕普上任后对俄罗斯进行了访问,以寻求双方在北极问题上的合作。目前,美俄两国的北极合作呈现出错综复杂的局面。两国在渔业、航运安全、环境保护等低政治领域保持合作关系,但俄罗斯在北极地区加强军事部署的动作令美国等西方国家担忧。阿拉斯加州参议员莉萨·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)认为,“美国应密切关注俄罗斯的行为,并在必要的时候果断做出回应。”^⑥ 美俄两国之间原本就存在分歧,乌克兰危机使双边关系进一步遭遇挫折。目前,美俄关系已跌至

① 王联合:《中美应对气候变化合作:共识、影响与问题》,第115页。

② 刁大明:《2014年美国中期选举与新一届国会对话政策走向》,载《美国研究》,2014年第6期,第37页。

③ The White House, “NSPD-66/HSPD-25 on Arctic Region Policy,” January 9, 2009, available at: <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

④ The White House, “Remarks of President Barack Obama—As Prepared for Delivery State of the Union Address,” January 20, 2015, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-barack-obama-prepared-delivery-state-union-address>.

⑤ 《美国参众两院领导人称将抵制中美减排协议》,财经网 <http://overseas.caijing.com.cn/20141113/3747850.shtml>, 2014年11月13日。

⑥ Center for Strategic and International Studies, “The Road to Iqaluit: The Arctic Agenda on the Eve of the U. S. Chairmanship,” April 17, 2015, available at: <http://csis.org/event/road-iqaluit-arctic-agenda-eve-us-chairmanship>.

冷战结束以来的最低水平,令人不免担心双方的北极合作能否持续下去。美国北极研究中心(The Arctic Institute)执行主任马尔特·亨普特(Malte Humpert)认为,“美俄关系的恶化已经影响到双方在北极地区的合作关系”。^①此外,美国为了维护其全球领导地位,将主导北极地区的秩序设定为北极战略的主要目标,然而一个由美国主导的北极秩序显然不符合俄罗斯的国家利益。近两年来,由于国际石油价格持续下跌,主要依靠能源出口的俄罗斯经济遭遇严重挫折。虽然国力不足以支持俄罗斯在北极地区与美国展开对抗,但俄罗斯绝不会坐视美国自主主导北极事务和北极秩序的建立。如果美国难以得到北极地区最大的国家俄罗斯的支持,那么它建构北极秩序和主导北极治理的战略目标将大打折扣。

(三)国内不同利益集团的诉求有待协调

美国国内的政治和经济环境对其对外政策和北极战略影响很大。长期以来,美国国内一直就北极议题的优先领域存在争议。以阿拉斯加州为代表的一派强调推动北极地区的经济开发,提高北极地区人民的生活水平。美国本土的学者和官员则主要关注气候变化议题,认为应将应对气候变化作为北极理事会的首要议题。这一分歧明显反映在美国联邦政府和阿拉斯加州政府各自的政策制定中。联邦政府的北极战略重视气候变化问题和北冰洋的安全与有效管理;阿拉斯加州政府则出台了自已版本的北极战略,认为美国的北极战略应聚焦于北极社区的健康和可持续发展、对能源资源负责的开发利用、紧急事态应对能力的提升以及交通设施的改善等。^②阿拉斯加州参议员穆尔科斯基认为,奥巴马政府在美国接任北极理事会轮值主席国后,应首先关注北极地区居民的生活问题,而不是气候问题。^③不过,她在美国战略与国际研究中心举办的一次研讨会上承认,“在投入资源有限的情况下,如何协调经济开发与应对气候变化二者之间的关系,是一个复杂的问题。”^④此外,美国国内的石油企业和环保组织出于维护自身利益和保护生态环境的考虑,对北极的经济开发持反对的态度。如何协调国内不同集团在北极问题上的利益诉求,将是奥巴马政府面临的一个难题。

① Andrew Freedman, “U. S. Takes Reins of Arctic Council Amid Geopolitical Tension, Rapid Warming,” *Mashable*, April 25, 2015, available at: <http://mashable.com/2015/04/24/arctic-tensions-rapid-warming/#LyDwyuR9ZuqF>.

② Alaska Arctic Policy Commission, “Final Report of the Alaska Arctic Policy Commission,” January 30, 2015, available at: http://www.akarctic.com/wp-content/uploads/2015/01/AAPC_final_report_lowres.pdf, p. 15.

③ Center for Strategic and International Studies, “The Road to Iqaluit: The Arctic Agenda on the Eve of the U. S. Chairmanship.”

④ Center for Strategic and International Studies, “The Road to Iqaluit: The Arctic Agenda on the Eve of the U. S. Chairmanship.”

(四)美国与其他北极国家的关系具有不确定性

作为霸权国家,美国联邦政府更多地从维持美国全球领导者地位的角度出发看待北极议题,较为重视气候变化和北冰洋的有效管理,导致加拿大力推的“北极经济理事会面临被边缘化的风险”。^① 与美国的态度不同,俄罗斯、加拿大和北欧国家均十分重视北极的经济开发。俄罗斯将北极经济开发纳入其 21 世纪的国家发展战略中,加拿大致力于推动北极地区的经济与社会发展,北欧国家则积极吸引国内外投资者参与北极经济开发。因此,摆在美国政府面前的问题便是,如何在其北极理事会轮值主席国任期内有效协调自身目标与其他北极国家目标的不一致性。如果美国以霸权国自居,一味追求实现自身的北极战略目标,对其他北极国家的要求不予理会,那么它势必难以得到这些国家的支持,进而难以顺利实施其北极战略。

结 语

由于具有霸权国家和北极国家的双重身份,美国不仅需要从地区视角审视北极问题,致力于提高本国人民的生活质量,而且需要从全球秩序的视角看待北极问题,以维护其全球领导者的地位。美国的北极战略与其全球战略密切相关,核心目标都是维护美国在世界范围内的领导地位。在具体实施的层面,美国首先通过能源革命获取应对气候变化问题的话语权,然后以应对气候变化为突破口获取北极治理的领导权,最终以北极治理主导权来弥补其全球战略收缩后丧失的权力,达到维护其霸主地位的目标。美国接任北极理事会轮值主席国后,其北极战略对北极治理的议题和合作方式产生了重要影响,使北极理事会的关注焦点从北极经济开发转向气候变化应对和北冰洋的安全及有效管理,参与北极治理的国家也由北极国家扩展到域外国家和国际组织。美国带来的这些变化将在未来相当长一段时间内影响北极治理的走向。同时,由于美国中期选举使奥巴马成为跛脚总统,美俄关系前景暗淡,美国国内利益集团诉求各异,美国与北极各国的利益不同,奥巴马政府能否顺利落实其北极战略还存在不确定性。

郭培清:中国海洋大学法政学院教授、极地法律与政治研究所执行主任

董利民:中国海洋大学法政学院国际关系专业硕士研究生

(本文责任编辑:罗伟清)

^① 郭培清、董利民:《北极经济理事会:不确定的未来》,第 113 页。

impact on the conventional forces of the United States. Declining defense spending today will inevitably affect the U. S. military forces, military strategy and approaches to military operations in the years ahead, which, in turn, will leave an imprint on U. S. global strategy.

U. S. Arctic Strategy *Guo Peiqing and Dong Limin* (47)

The United States enjoys a dual identity of both Arctic state and hegemonic power, which has a profound impact on its Arctic strategy. As a hegemonic power, American Arctic strategy is bound to be embedded in its global strategy. Different from other Arctic states, U. S. designs its Arctic strategy in its national interest and for its global strategy, aiming at upholding its global leadership and maintaining its hegemonic position. The United States tries to take climate change as a breakthrough in Arctic governance and reshape the Arctic order. Under the influence of its Arctic strategy, addressing climate change has been given priority among its Arctic governance agendas. In recent years, the Arctic security and management are attracting greater attention and international cooperation is becoming popular. However, Arctic governance remains fragmented and the Arctic Council can hardly play a central role. Meanwhile, the Obama Administration is facing a huge gap between domestic interest groups, turbulent US-Russian relations, and the difference of US Arctic goals from those of other Arctic states, which all together make the implementation of its Arctic strategy uncertain.

On the Development Diplomacy of the Obama Administration *Bai Yunzhen and Shen Xiaoruo* (66)

The Obama Administration actively promotes its development diplomacy by focusing on promoting sustainable global development policy, laying emphasis on the results of sustainable development and strengthening the monitoring and evaluation of projects and programs. Development diplomacy is widely related to the sustainable development issues, such as trade, investment, climate change, and energy. It goes beyond the traditional approach to foreign aid. "Feed the Future" and "Growth Partnership" indicate its features of the building of development capabilities and the transformation in diplomatic management. In order to enhance the effects and qualities and to ensure the economic growth of partner countries, the Obama Administration takes advantage of non-traditional aid tools, such as trade agreement, technology transfer, loan guarantee for private investors, and makes efforts in the capability building of USAID and the State Department, and strengthens interagency coordination with the whole of government approach. In a word, the Obama Administration uses development diplomacy to urge its trade and investment partner countries to accept American values