

北极经济理事会: 不确定的未来^{*}

□ 郭培清 董利民

[提 要] 北极经济理事会由北极理事会发起成立,旨在通过推动北极国家间的合作开发以强化北极理事会,其内部结构和运作机制相当程度上借鉴了北极理事会。北极经济理事会同北极理事会保持着特殊关系,无法实现其宣称的独立性。该理事会也继承了北极理事会对待非北极国家的“排斥”政策,不设观察员,只留下仅有的一条沟通渠道——工作小组。但主要北极国家北极政策各有侧重,重要非政府组织对北极经济理事会的政策不透明提出批评,加之北极经济理事会在功能方面有与生俱来的缺陷,其政策同经济全球化的潮流背道而驰。北极经济理事会面临被边缘化的风险,其未来走向具有很大的不确定性。

[关 键 词] 北极经济理事会、北极理事会、北极开发

[作者简介] 郭培清,中国海洋大学法政学院极地法律与政治研究所执行主任、教授

董利民,中国海洋大学法政学院国际关系专业硕士研究生

[中图分类号] D835.10

[文献标识码] A

[文章编号] 0452-8832(2015)1期0100-14

2014年9月2-3日,来自北极八国及永久参与者(Permanent Participants)的35名商业代表齐聚加拿大努纳武特(Nunavut)地区伊魁特(Iqaluit)

* 本文系2013年度中国极地软科学研究项目“北极国家(美国、加拿大和俄罗斯)北极战略/政策研究”的阶段性成果,并得到2014年度国家社科基金重点项目“北极治理与中国参与战略研究”(14AGJ001)的支持。

it) ,宣布筹划已久的北极经济理事会(Arctic Economic Council) 正式成立 ,这是继北极理事会成立之后北极治理的又一重大事件。在北极开发已经提上日程的国际背景下 ,作为北极理事会正式观察员 ,中国应当关注这一北极治理新动向。

一、北极经济理事会的产生背景

近年来 随着气候变化及海冰消融 ,北极地区的特殊地理位置及战略价值受到国际社会的广泛关注。北极蕴藏的石油和天然气资源分别占世界剩余储量的 13% 和 30% ,^①北极航道的开发前景也因海冰消融大为提升 ,北极地区的经济价值日益凸显。在北极八国中 ,加拿大极其重视其北方地区发展 欲通过加强与北极国家的开发合作提升当地人民的生活水平; 俄罗斯已将北极开发纳入国家战略中 期望通过与非北极国家在资源、航道方面的开发合作来提振经济; 美国的北极政策虽偏重于气候变化 ,但其阿拉斯加州在北极开发活动中向来持积极态度; 北欧五国也纷纷表示支持北极经济开发。因此 ,虽然主要国家北极战略侧重不尽相同 ,但都乐见北极经济开发。在加拿大等国的推动下 2013 年 5 月 15 日第八届北极理事会部长会议发布的《基律纳宣言》将“改善(北极) 经济和社会条件”中的北极开发置于首要位置 ,并指出北极开发居于北极各种商业活动的“核心地位” ,应该提高北极地区商业团体的合作水平 ,推动地区可持续发展。^②该宣言指出 ,北极经济活动是本地区人民和社会团体可持续发展不可分割的组成部分 ,应当建立特别工作组 ,创立“环北极商业论坛”(Circumpolar

① 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 , <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>. (上网时间: 2014 年 9 月 10 日)

② Meagan Wohlberg, “Arctic Economic Council to Promote Business in North ,” *Northern Journal* , April 7 , 2014 , <http://norj.ca/2014/04/arctic-economic-council-to-promote-business-in-north/>; Kevin McGwin, “Editor’s Briefing: Arctic Economic Council ,” *The Arctic Journal* , September 9 , 2014 , <http://arcticjournal.com/business/981/arctic-economic-council>. (上网时间: 2014 年 9 月 12 日)

Business Forum) ,^①以加强北极开发合作 ,促进北极经济开发。

“环北极商业论坛”即是北极经济理事会的雏形。2013 年 12 月 ,由加拿大、芬兰、冰岛和俄罗斯建立的“环北极商业论坛”工作小组提出将“环北极商业论坛”更名为“北极经济理事会” ,这一提议于 2014 年 1 月得到北极理事会高官会的批准 ,并将北极经济理事会的目标定为“助益北极开发 ,加深北极地区合作 ,为北极理事会提供商业方面的建议与咨询。”^②2014 年 3 月 ,在加拿大耶洛奈夫(Yellowknife) 召开的北极理事会高官会议上 ,各国达成一致 ,表示将共同致力于推动北极经济理事会的成立 ,并发布题为《推动北极经济理事会成立》的报告 ,强调该组织的宗旨是“推动北极的可持续发展 ,包括经济增长、环境保护和社会发展” ,指出北极经济理事会将通过提高地区经济合作水平 ,创造商业、贸易和投资机会以及最大限度开发北极经济潜力 ,以实现“强化北极理事会”的目标。^③ 2014 年 9 月 2—3 日 ,北极经济理事会成立大会通过了《北极经济理事会: 信息》和《北极经济理事会: 职权范围》 ,这两份文件指出 ,经济理事会将通过“分享优秀经验、技术方案和开发标准及其他咨询”来推动北极商业活动和负责任的经济活动,^④并明确把经济理事会定性为一个服务北极理事会和北极地区商业社会之间互动关系的基础性论坛 ,将负责为北极地区具体领域的合作和北极理事会的活动建言献策。^⑤

① U. S. State Department, “Kiruna Declaration: On the Occasion of the Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council ,” May 15 , 2013 , <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/05/209405.htm>. (上网时间: 2013 年 6 月 15 日)

② Arctic Council, “Arctic Economic Council ,” January 28 , 2014 , <http://www.arctic-council.org/index.php/en/arctic-economic-council>. (上网时间: 2014 年 2 月 18 日)

③ Arctic Council, “Agreement on Arctic Economic Council ,” March 27 , 2014 , <http://www.arctic-council.org/index.php/en/resources/news-and-press/news-archive/860-agreement-on-arctic-economic-council>. (上网时间: 2014 年 8 月 10 日)

④ The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Messaging ,” September 30 , 2014 , http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec_messaging.sflb. (上网时间: 2014 年 10 月 9 日)

⑤ The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Terms of Reference ,” September 19 , 2014 , http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec_terms-of-reference.sflb. (上网时间: 2014 年 10 月 9 日)

北极经济理事会的成立是北极进入开发时代的标志性事件。虽然各北极国家政策重心不尽一致,但开展北极开发已成为绝大部分北极国家的共识。

二、北极经济理事会的运作机制

北极经济理事会的组织结构在相当程度上借鉴了北极理事会的相关框架,包括全体会议、执行委员会、董事会以及工作组。北极经济理事会由成员国和永久参与者各派3名代表组成(实际有35名代表),设主席一名、副主席三名,皆由选举产生,任期两年。首任主席由加拿大巴芬兰铁矿公司首席执行官汤姆·派顿(Tom Paddon)担任,副主席分别为芬兰人泰罗·瓦斯特(Tero Vauraste,芬兰Arctia Shipping Ltd执行总裁)、美国人塔拉·斯韦尼(Tara Sweeney,阿拉斯加Arctic Slope Regional Corp执行副总裁)和俄罗斯人叶甫盖尼·安博罗索夫(Evgeny Ambrosov,俄罗斯最大航运公司OAO Sovcomflot副主席)。执行委员会由主席和副主席组成,负责召集经济理事会会议,监督经济理事会战略和方针的执行。董事会由各北极国家和永久参与者分别派出一名商业代表,共14人组成。^①理事会每年至少召开一次会议,两次会议间歇期通过电话会议或其他方式开展协商。会议行政事务以及运行经费由主席和全体会议决定,但费用的分担问题尚未确定。^②理事会最初的办公系统由加拿大提供,行政经费由挪威商会提供。

如同北极理事会,北极经济理事会也在筹备建立工作组,其涵盖如下领域:基础设施和航运、通讯、信息及航空等相关事务;能源开采,包括石油、天然气和可再生能源;采矿;旅游;渔业;人力资源投资和能力的培养。^③工作组的使命是:构思和提出研究项目;负责项目实施;向经济理事会汇报

^① The Conference Board of Canada, "Arctic Economic Council: Terms of Reference," September 19, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-terms-of-reference.sflb. (上网时间:2014年10月9日)

^② *Ibid.*

^③ *Ibid.*

项目进度。^① 理事会规定工作组应在推动贸易、投资和工业合作方面提出切实可行的方案,消除认知障碍。^② 工作组成员由执行委员会在与理事会代表协商后任命,任何代表都可以提名候选人,工作组成员也可以从经济理事会的成员之外选拔。按照计划,工作组需在 2014 年 11 月之前完成筹建,2015 年 3—4 月提交中期报告,并于 2016 年 11 月提交最终报告,结束第一轮工作。^③

虽然北极经济理事会由北极理事会一手创立,然而北极理事会发布的《北极经济理事会成立大会计划》却宣布“北极经济理事会是一个独立机构。”北极经济理事会也宣称自身是一个“独立机构”,在机构和财政方面独立于北极理事会,能够自行决定组织机构、吸收成员的方式以及其他国家在该机构中的角色。^④

不过,北极经济理事会能否真正做到“独立自主”,仍然值得探讨。首先,北极经济理事会创办的动议来自北极理事会特别工作组的授权,《北极经济理事会:职权范围》提出的各项目标中,通过地区经济合作以强化北极理事会被置于首位;^⑤其次,根据倡导国加拿大的设计,经济理事会“可以”向北极理事会提交报告,北极理事会亦可对经济理事会提出“建议”。^⑥ 显

① The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Terms of Reference,” September 19, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-terms-of-reference.sflb. (上网时间:2014 年 10 月 9 日)

② The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council Working Groups: Instructions,” October 3, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-workinggroups.sflb. (上网时间:2014 年 10 月 10 日)

③ *Ibid.*

④ “Scandinavian, Russian, Alaskan Business Reps to Meet in Iqaluit Next Week,” *Nunatsiaq News*, August 28, 2014, <http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674scandinavian-russian-alaskan-business-reps-to-meet-in-iqaluit-next-wee/>. (上网时间:2014 年 9 月 12 日)

⑤ The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Terms of Reference,” September 19, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-terms-of-reference.sflb. (上网时间:2014 年 10 月 9 日)

⑥ “Scandinavian, Russian, Alaskan Business Reps to Meet in Iqaluit Next Week”; “Aglukkaq: Arctic Economic Body Makes Northerners ‘the Decision-makers,’” *Nunatsiaq News*, September 2, 2014, <http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674aglukkaq-arctic-economic-body-makes-northerners-the-decision-makers/>. (上网时间:2014 年 9 月 3 日)

然, 北极经济理事会是北极理事会“制造”, 并由其派生出来的, 但经济理事会并非没有自己的影响力。根据《北极经济理事会: 信息》, 经济理事会同北极理事会成员国之间保持密切联系, 可就环北极合作的特定领域提供建议和商业咨询。^①

在担任北极理事会轮值主席国之初, 加拿大宣布将通过“北极对北极 (Arctic - to - Arctic)”的方式开发北极, 合作对象仅限于北极国家, 北极开发的规则应该由北极理事会成员国和永久参与者制定, 并声称理事会未来有望吸纳新成员, 但只对北极国家开放。^② 在北极经济理事会成立的致辞中, 北极理事会轮值主席阿格卢卡克对非北极国家如何参与北极经济理事会不置可否, 却强调北极经济理事会只在北极范围内进行“北极对北极”的交流。^③ 北极经济理事会首任主席派顿在会后新闻发布会的讲话中也没有提及域外国家的参与问题。^④ 加拿大外交、贸易和发展部发言人费内隆 (Beatrice Fenelon) 对媒体质疑的答复是“它(北极经济理事会)不是北极理事会会议, 因此不对北极理事会观察员开放。”^⑤ 显然, 无论是从官方文件还是重要人物的讲话中, 都找不到经济理事会建立观察员制度的设想。

非北极国家也不是毫无机会参与北极经济理事会。《北极经济理事

① The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Messaging,” September 30, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap - aec_messaging. sflb. (上网时间: 2014年10月9日)

② Kevin McGwin, “Editor’s Briefing: Arctic Economic Council,” *The Arctic Journal*, September 9, 2014, <http://arcticjournal.com/business/981/arctic - economic - council>. (上网时间: 2014年9月12日)

③ Federica, “Minister Aglukkaq has Opened the Founding Meeting of Arctic Economic Council,” *Arctic Portal*, September 03, 2014, <http://arcticportal.org/news/25 - other - news/1292 - minister - aglukkaq - opened - the - founding - meeting - of - arctic - economic - council>. (上网时间: 2014年9月5日)

④ “Baffinland CEO Tom Paddon to Chair Arctic Economic Council,” *Nunatsiq News*, September 5, 2014, http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674baffinland_ceo_tom_paddon_to_chair_arctic_economic_council/. (上网时间: 2014年9月11日)

⑤ James Munson, “The Drilldown: DFATD’s Tactful Dodge on Arctic Business,” *Ipolitics*, September 3, 2014, <http://www.ipolitics.ca/2014/09/03/the - drilldown - dfatds - tactful - dodge - on - arctic - business/>. (上网时间: 2014年9月11日)

会: 职权范围》提出, 可通过工作组吸纳这些非北极国家的商业机构, 允许接纳对北极商业和经济活动感兴趣以及实际开展商业活动的行为体。^①

《北极经济理事会工作组: 指南》规定, 经济理事会每个代表都可以提名工作组候选人, 工作组成员可以从经济理事会的成员之外遴选。^② 然而, 虽然经济理事会提出将邀请域外国家参与到其工作组当中, 但其对域外国家的参与程序尚未制定出一个清晰的规范或流程。

三、北极经济理事会面临的挑战

(一) 主要北极国家政策重心不同

虽然在加拿大的竭力撮合下, 北极各国就北极经济理事会的建立达成了一致, 但主要北极国家的北极政策目标各有侧重, 这将严重掣肘经济理事会的未来发展。

加拿大长期将维护北极地区主权排在北极政策的首要位置, 2009 年发布的《加拿大北方战略》和 2010 年发布的《加拿大北极外交政策声明》均体现了这一点。^③ 然而自 2013 年以来, 这一情况发生了较大变动, 哈珀政府的北极政策重点正在由维护主权向推动经济社会发展转变。在北极理事会第八次部长会议上, 阿格卢卡克明确表示, 北方人民的福祉与繁荣是加拿大担任北极理事会轮值主席国期间关心的头号问题。^④ 2013 年 6 月, 阿格卢卡克在一次会议讲话中将加拿大北极政策四大优先领域的排序进行

① The Conference Board of Canada, "Arctic Economic Council: Terms of Reference," September 19, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-terms-of-reference.sflb. (上网时间: 2014 年 10 月 9 日)

② The Conference Board of Canada, "Arctic Economic Council Working Groups: Instructions," October 3, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec-workinggroups.sflb. (上网时间: 2014 年 10 月 10 日)

③ Canada's Northern Strategy and Canada Arctic Foreign Policy, <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/ens.pdf>. (上网时间: 2014 年 8 月 25 日)

④ "National Statement by Minister Aglukkaq at the Eighth Ministerial Meeting of the Arctic Council," May 15, 2013, <http://www.international.gc.ca/media/arctic-arctique/speeches-discours/2013/05/15a.aspx?lang=eng>. (上网时间: 2014 年 8 月 21 日)

了调整 推动社会与经济发展被排在了第一位,维护主权被放到了最后。^①毋庸置疑 在北极地区拥有重要利益的加拿大试图在区域经济开发大潮中掌握主动权 并借此“东风”推动其北方地区的发展。加拿大也将经济理事会的成立视为其担任轮值主席国期间的重要成果。

美国将于 2015 年接任北极理事会轮值主席国,其北极政策在很大程度上会影响北极经济理事会的未来发展。美国的北极政策与其他北极国家不同,主要表现为决策机制“多元化”。联邦政府主要关注国土安全、气候变化、能源安全及原住民的经济社会发展需求。奥巴马政府于 2014 年 7 月 17 日任命前海岸警卫队司令罗伯特·帕普(Robert Papp)为北极特别代表,凸显了美国对北极地区安全议题的重视。由于美国本土页岩气和油气生产扩大,2009—2013 年间,美国之外世界原油产量仅增加了约 2%,美国却提高了 39%^②,而阿拉斯加石油产量在美国国家能源构成中的比重却不断下降,其石油产量也一直呈下降趋势。^③阿拉斯加在传统安全方面的地位又因苏联的解体而大大减弱,因此联邦政府对北极开发乃至北极事务并不十分热心,但阿拉斯加州政府态度却十分积极,并且高度重视油气开发和石油税收分配。北极经济理事会的三名美国代表是由阿拉斯加商会和阿拉斯加北极政策委员会联合任命的,而并不是由华盛顿派遣。美国继任北极理事会轮值主席国之后的工作重点也成为世界关注焦点。参议员丽莎·穆考斯基(Lisa Murkowski)在被媒体问及美国担任轮值主席国之后关注的中心议题时表示“气候变化是美国北极政策最为关注的议题。”^④国

① “Address by Minister Aglukkaq to the Economic Club of Canada,” June 5, 2013, <http://www.international.gc.ca/media/arctic-arctique/speeches-discours/2013/06/07a.aspx?lang=eng>. (上网时间:2014 年 8 月 26 日)

② Alex Chamberlin, “Must-know: U.S. Leads Global Rig Counts and Oil Growth,” October 3, 2014, <http://finance.yahoo.com/news/must-know-u-leads-global-210004285.html>. (上网时间:2014 年 10 月 5 日)

③ U.S. Energy Information Administration, “Alaska Field Production of Crude Oil,” <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPAK1&f=M>. (上网时间:2014 年 10 月 21 日)

④ Mia Bennett, “Exclusive: Interview with U.S. Senator Lisa Murkowski,” *Cryopolitics*, February 27, 2014, <http://cryopolitics.com/2014/02/27/exclusive-interview-with-u-s-senator-lisa-murkowski/>. (上网时间:2014 年 4 月 2 日)

务卿克里指出 美国的主要使命是解决气候变化和北冰洋的有效管理 然后才是提高北极地区原住民的经济和生活条件 这一观点也在美国北极特使帕普和美国北极高官格里(Julie Gourley) 那里得到佐证。^① 基于对白宫发布的《北极战略实施计划》的分析 美国战略与国际问题研究中心(CSIS) 研究员康利(Heather A. Conley) 认为 美国北极政策的三大主要关注重点为增强安全利益、推动负责任的北极地区管理工作以及加强国际合作。^② 如果美国冷置经济理事会 届时加拿大未必有能力继续推动北极经济理事会的发展。

俄罗斯的北极政策对北极经济理事会的未来发展也至关重要。俄罗斯北极圈内生产总值占俄罗斯国内生产总值的 20% 和出口总额的 22%。^③ 2008 年 9 月 18 日 俄罗斯出台“北极基本法”——《2020 年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,提出了其在北极地区的主要利益:“开发俄属北极区域 将其作为保障国家社会—经济发展的战略资源基地……开发利用北冰洋海上通道 将之作为俄联邦在北极地区统一的国家交通运输干线。”^④2013 年 2 月 20 日 俄罗斯发布《2020 年前俄罗斯北极地区开发及国家安全战略》,突出能源开发之于俄罗斯的重要性。^⑤ 能源开采和

① “US Promises Stewardship and Climate Change As Top Priorities for Arctic,” *Sustainable Business*, October 27, 2014, <http://www.sustainablebusiness.com/index.cfm/go/news.display/id/25976>; Laura Barron-Lopez, “US outlines strategy for Arctic Council, puts climate on top,” *The Hill*, October 27, 2014, <http://thehill.com/policy/energy-environment/221816-us-outlines-strategy-for-arctic-council-puts-climate-on-top>. (上网时间:2014 年 11 月 1 日)

② Heather A. Conley, “Washington’s Arctic ‘To Do’ List,” *Center for Strategic and International Studies*, January 31, 2014, <https://csis.org/publication/washingtons-impressive-arctic-do-list>. (上网时间:2014 年 8 月 15 日)

③ Dmitry Medvedev, “Speech at Meeting of the Russian Security Council on Protecting Russia’s National Interests in the Arctic,” September 17, 2008, <http://eng.kremlin.ru/transcripts/9790>. (上网时间:2014 年 10 月 13 日)

④ Northern Sea Route Information Office, “Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for a Further Perspective,” September 18, 2008, http://www.arctic-lia.com/docs/nsr/legislation/Policy_of_the_RF_in_the_Arctic.pdf. (上网时间:2014 年 10 月 11 日)

⑤ “Russian Spells Out Arctic Strategy,” *UPI*, February 21, 2013, http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2013/02/21/Russia-spells-out-arctic-strategy/UPI-92361361452554/#ixzz2LagZ2yKl. (上网时间:2013 年 5 月 16 日)

出口关系到俄罗斯国内政局的稳定,随着西伯利亚地区石油产量的下降,开采北极地区的石油成为当务之急。^①然而,俄罗斯国内对在北极经济理事会框架下的多边合作并不热心。首先,乌克兰危机爆发后,俄罗斯与西方国家对抗加剧的趋势短期内难以改变,相关国家之间在经济领域制裁与反制裁的对抗必然撕裂任何试图强化北极国家之间经济合作的努力。在北极经济理事会成立当月,美国政府宣布把经济理事会中俄方成员之一的俄罗斯石油公司(Rosneft)列为制裁对象。^②与俄罗斯深度合作的埃克森美孚集团也将退出与俄罗斯的北极能源合作计划。在此背景下,俄罗斯不会将其北极开发大计寄望于北极经济理事会提倡的北极国家之间的合作。其次,俄罗斯北极开发战略强调能源出口与北极航道的利用,对此感兴趣的 国家主要来自东北亚地区的中日韩三国,北极经济理事会对这些国家的参与却一直保持警惕,俄罗斯可能无法利用北极经济理事会这一平台与这些国家开展经济合作。因此,虽然俄罗斯重视北极经济开发,但由于上述原因,其对经济理事会框架下的多边合作的态度日益转向消极,而把同域外国家(主要为中日韩等国)的合作视为有效方式,这势必将严重冲击经济理事会的地位。

(二) 来自环保组织的压力

近年来,随着北极议题的持续升温,北极经济开发逐渐成为各国北极政策关注的中心议题,北极环境保护问题也随之受到国际环保组织的日益重视。在此背景下,作为主要关注北极经济开发的北极经济理事会承受着来自各类环保组织的压力。绿色和平组织与世界自然基金会(WWF)等国际环境保护组织担心北极经济开发会严重破坏北极地区的生态环境,对开发活动颇有微词。近年来,绿色和平组织行动尤为积极,一方面积极向国际社会表达保护北极生态环境的诉求,另一方面直接采取抗议行动,以期

^① PetroNeft Resources, "West Siberian Oil Basin," <http://petroneft.com/operations/west-siberian-oil-basin/>. (上网时间:2014年10月21日)

^② James Munson, "The Drilldown: DFATD's Tactful Dodge on Arctic Business," *Ipolitics*, September 3, 2014, <http://www.ipolitics.ca/2014/09/03/the-drilldown-dfatds-tactful-dodge-on-arctic-business/>. (上网时间:2014年9月10日)

引起国际社会对北极环境保护问题的广泛关注。绿色和平组织北极活动发言人法拉涵(Farrah Khan)对加拿大发起成立北极经济理事会的举动给予了毫不掩饰的批评。^①世界自然基金会则强调,若没有更大的透明度以及问责制度,北极经济理事会将错过促进北极可持续发展的机会。^②

(三) 北极经济理事会的功能缺陷

北极经济理事会囿于其自身运行模式的限制,加之作为与北极理事会相类似的“软法”机构,面临着政策措施执行难的困境。北极经济理事会推崇的“北极对北极”商业交流的核心思想是将一个地区的特有知识、产品、服务、最佳实践及其他创新性的商业模式提纯为某种统一模式,然后将这一模式运用到其他地区,^③但却忽视了北极地区不同国家、地区在政策、法律、地方基础设施等方面的差异性。若这一运作模式真正得以实行,在某种程度上将打击原住民组织及当地企业的参与度与积极性,一个以推动北极经济发展为目标建立的组织,在实际运作过程中却朝着相反的方向前进,这显然无助于将原住民组织与企业整合到北极开发当中,更何况这种忽视地方差异性的统一模式本身就难以建立。此外,由于北极地区复杂的地缘政治特性,作为“软法”模式的北极理事会尚难以对各成员国的责任与义务进行有约束力的界定,以确保这些规定能够付诸实施(如《北极搜救协定》和《北极油污防治协定》),遑论在权威性和知名度方面尚不如北极理事会的经济理事会了。因此,若不解决上述障碍,经济理事会难以真正实现其预期功能,无法在推动北极经济社会的可持续发展中发挥重要作用。

(四) 与经济全球化浪潮背道而驰

① “Greenpeace and AC Chair Leona Aglukkaq Continue to Spar,” *Nunatsiaq News*, September 2, 2014, http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674arctic_council_brings_biggest_polluters_to_nunavut_meeting_greenpeace/. (上网时间:2014年10月2日)

② “New Arctic Economic Council Could Be a Missed Opportunity,” *WWF*, March 27, 2014, http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/arctic/what_we_do/shipping/?_218590/aec-missed-opportunity. (上网时间:2014年4月10日)

③ The Conference Board of Canada, “Arctic Economic Council: Messaging,” September 30, 2014, http://www.conferenceboard.ca/Libraries/PUBLIC_PDFS/nap-aec_messaging.sflb. (上网时间:2014年10月9日)

北极经济理事会的主要议题是北极开发,这一活动虽然深受地缘政治影响,但它也是经济全球化的一部分,无法阻断与外部在资本、技术和市场方面的联系。在经济理事会成立之前,北极与非北极的“南方地区”就已经存在十分活跃的交流活动,并形成了在人员、技术、资金、商品方面的紧密联系。英国皇家国际事务研究所(Chatham House)的研究显示,未来10年内北极将吸收大约1000亿美元的投资。^①离开“南方地区”的参与,北极经济活动就无从谈起,这已成为大多数北极国家的共识。

昔日坚持对外排斥政策的俄罗斯,正顺应时势积极变革,在航运管理方面率先实现了突破。2012年7月,俄罗斯推出《关于北方海航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修正案》,大幅调整了收费标准。^②2013年1月,俄罗斯又推出新的《北方海航道水域航行规则》(以下简称《新航规》)^③,对原有规则做出重大调整。《新航规》最大的改革是废除了强制性领航规定,以许可证制度取而代之。3月,俄罗斯又更新“北方海航道”管理机制,成立新的北方海航道管理局,使其全面负责“北方海航道”的航运事务,以消除管理上的低效和混乱。北方海航道政策的变化有望吸引更多外国船只和资本投入航道开发建设。虽然欧美目前对俄罗斯实施了经济制裁,但按照欧盟此前的规定,经济制裁只适用于制裁令发布后5—10年内生效的合同和工程,2014年8月1日之前生效的合同不在此限,这一“奇

^① “Arctic Investment the ‘Best Opportunity of Last 12000 Years’,” *The Sydney Morning Herald*, May 3, 2014, <http://www.smh.com.au/business/world-business/arctic-investment-the-best-opportunity-of-last-12000-years-20140502-37lv2.html>. (上网时间:2014年5月6日)

^② Northern Sea Route Information Office, “Explanatory Note to the Draft of Federal Law, ‘On Introduction of Changes to Some Legislative Acts of the Russian Federation as Related to the Governmental Regulation of Merchant Shipping in the Water Area of the Northern Sea Route’,” http://www.arctic-litio.com/docs/nsr/legislation/Explanatory_note_to_the_Draft_of_NSR_Federal_Law.pdf. (上网时间:2014年10月2日)

^③ Northern Sea Route Information Office, “Rules of Navigation on the Water Area of the Northern Sea Route,” January 17, 2013, http://www.arctic-litio.com/docs/nsr/legislation/20130425185806en-Rules_unof.pdf. (上网时间:2013年8月14日)

妙”的条款必然使得俄罗斯能源领域所遭受的制裁被“稀释”。^①

北欧国家对积极吸引域外投资参与开发北极也持开放态度,其中冰岛最为活跃。充分利用北极的地缘价值是冰岛国家战略的重要一环,如冰岛北极商会(Icelandic - Arctic Chamber of Commerce)表示“如果我们能够打好这张牌,我们国家极可能成为地区商业中心。”^②2013年7月1日生效的中国—冰岛自贸协定给冰岛带来了显而易见的效益。大量外国企业已经在筹划大规模投资计划,四家德国公司也计划在冰岛建设工业硅厂,冰岛有望成为世界最大的硅产品基地。^③

在这些国家积极谋求转变的时刻,北极经济理事会却采取保守封闭政策,其主导北极开发、服务北极开发的权威性和能力很低,更无法担当所谓协调“北极国家之间”开发的大任,面对俄罗斯等国与非北极国家的合作,充其量只能做一个“旁观者”。

就目前的运作方式和功能而言,经济理事会更像是一个俱乐部,其价值在于有机会作为北极开发的信息枢纽,有助于参与方了解北极开发的最新信息,获得与北极国家企业之间的互动渠道。北极地区的“俱乐部”不仅仅只有北极经济理事会,还有北极圈论坛^④(Arctic Circle)。该论坛对参与

① Atle Staalesen, “Sanctions Target Arctic Petro Partnerships,” *Barents Observer*, September 12, 2014, <http://barentsobserver.com/en/energy/2014/09/sanctions-target-arctic-petro-partnerships-12-09> “The New EU Sanctions against Russia - Key Points to Know, Key Steps for Companies with Business Interests in Russia,” *DLA Piper*, August 7, 2014, <http://www.dlapiper.com/fr/belgium/insights/publications/2014/08/the-new-eu-sanctions-against-russia/>. (上网时间:2014年9月15日)

② Elías Þórsson, “Now Open for Business: an Arctic Chamber of Commerce,” *The Arctic Journal*, May 6, 2014, <http://arcticjournal.com/business/598/now-open-business-arctic-chamber-commerce/>. (上网时间:2014年5月17日)

③ Gudrun Helga Sigurdardottir, “FTA with China Makes Iceland More Attractive for Foreign Investments,” *Shanghai Daily*, July 10, 2014, http://www.shanghaidaily.com/article/article_xinhua.aspx?id=229084. (上网时间:2014年8月4日)

④ 由冰岛发起的北极圈论坛成立于2013年,并得到国际社会的积极回应,参会人员包括相关国家的政要、企业家以及学者,即将接任北极理事会轮值主席国的美国更是派出罗伯特·帕普以及参议员穆考斯基参加该论坛2014年的会议。参见“Senator Murkowski and Admiral Papp to Attend Arctic Circle 2014 Conference,” *KDLG*, October 29, 2014, <http://kdlg.org/post/senator-murkowski-and-admiral-papp-attend-arctic-circle-2014-conference/>. (上网时间:2014年10月30日)

者并没有诸多限制, 这为域外国家参与北极事务提供一条重要路径。独立智库北极星集团(POLARISK Group) 执行合伙人麦瑞德(Mikå Mered) 认为, 如果大量北极利益攸关方被排除在经济理事会之外, 被排除的行为体可能转而支持其他类似机构。^① 因此, 若北极经济理事会继续坚持封闭政策, 域外行为体将会寻求类似北极圈论坛这样的平台与北极国家开展合作, 经济理事会在北极经济合作中极有可能被边缘化。

四、结语

北极经济理事会是北极开发潮流催生的产物, 本应顺应经济全球化的大势, 以开放姿态推动北极开发与保护。但遗憾的是, 在北极理事会轮值主席国加拿大的主导下, 经济理事会反而走向了比北极理事会更加“极端”的道路——不设观察员, 对话仅限于北极国家之间, 只留下工作组一条途径给非北极国家, 这显然有悖于当下合作共赢的时代潮流。

主要北极国家针对北极开发的目标各不相同, 特别是即将于 2015 年接任北极理事会轮值主席国的美国, 其政要已经表示任内核心议题将围绕气候变化展开。若如此, 本来就不得不面对经济开发与地区生态环境保护两难选择的北极经济理事会将处于更加不利的地位。经济理事会在未来发展中能否顺应时势, 扩大开放力度, 也关系到其权威性与影响力。

【完稿日期: 2014-12-17】

【责任编辑: 曹 群】

^① “One Small Step for Arctic Business,” *The Arctic Journal*, July 15, 2014, <http://arcticjournal.com/business/789/one-small-step-arctic-business>. (上网时间: 2014 年 7 月 16 日)