

DOI : 10. 14015/j.cnki.1004-8049. 2016. 12. 004

孙凯、杨松霖 “奥巴马第二任期美国北极政策的调整及其影响”,《太平洋学报》2016 年第 12 期 第 31-41 页。

SUN Kai ,YANG Songlin, “Changes and Implications of Arctic Policy during Obama Administration’s Second Term” , *Pacific Journal* , Vol. 24 , No. 12 , 2016 , pp.31-41.

奥巴马第二任期美国北极政策的调整及其影响

孙 凯¹ 杨松霖¹

(1. 中国海洋大学 , 山东 青岛 266100)

摘要: 随着北极地区的形势变迁 , 奥巴马自第二任期以来加大了对北极事务的关注和北极政策的调整与落实。在 2013 年颁布《北极地区国家战略》的基础上 , 美国进一步整合和优化了北极事务机构和决策体制 , 并推动北极气候治理以引领北极事务议程。奥巴马政府的此番调整有其深刻的原因: 北极地缘政治重要性的提升 , 美国担任北极理事会轮值主席国引领北极事务议程的雄心 , 以及美国力图实现以其为主导的北极地区新秩序等目标。奥巴马政府尤其重视提升国内北极事务决策体制的效力 , 加强北极战略的落实以及重视北极地区的安全利益。随着奥巴马任期即将结束 , 其北极政策的遗产以及美国北极政策的走向值得关注。

关键词: 美国; 奥巴马第二任期; 北极政策; 北极战略

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2016) 12-0031-11

随着北极地区的形势变迁 , 北极事务在美国外交事务和海洋战略中的地位逐渐得到提高。2013 年 1 月 21 日 , 奥巴马开启了第二任期的执政。同年 5 月 , 奥巴马政府推出了美国第一份正式的北极战略文件——《北极地区国家战略》。随后 , 美国海军、海岸警卫队等多部门陆续发布了本部门落实《北极地区国家战略》的政策文件 , 进一步体现了奥巴马政府对北极事务的重视。

奥巴马第二任期以来 , 其北极政策的重点

是对美国涉北极事务机构进行整合 , 以提升其决策效率和优化北极事务决策体制; 同时 , 利用美国担任北极理事会轮值主席国的有利时机 , 积极推动北极气候治理进程。由于没有再次竞选的压力 , 奥巴马竭尽全力在第一任期的基础上加强对北极事务的关注 , 进而为后继者留下其“北极政治遗产”。奥巴马在第二任期对北极政策的调整不仅具有鲜明的特点 , 而且将对未来美国北极战略的走向和国内北极政策的发展产生重要的影响。本文试图对奥巴马第二任期

收稿日期: 2016-09-10; 修订日期: 2016-11-10。

基金项目: 本文是孙凯主持的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”(15BGJ058) 的阶段性成果。

作者简介: 孙凯(1976—) , 男 , 山东青岛人 , 中国海洋大学法政学院副教授 , 博士 , 主要研究方向: 北极治理、中国外交; 杨松霖(1989—) , 男 , 山东青岛人 , 中国海洋大学法政学院国际关系专业 2014 级硕士研究生 , 主要研究方向: 北极治理、中美关系。

的北极政策进行梳理和总结,并分析其调整变化的原因。在此基础上,本文将探究美国北极政策的困境与出路,以及“后奥巴马时代”美国北极政策的走向。

一、奥巴马政府的北极政策回顾

奥巴马上台后,采取诸多措施提高美国的北极行动能力,维护和实现美国的北极利益。尤其是其第二任期开启后,更注重逐步提高联邦政府的“北极意识”,并拓展联邦政府在北极事务中的参与力度。

第一,2013年推出首份《北极地区国家战略》。2009年,小布什离任前几天发布的第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令是奥巴马北极政策的起点。^①这份文件在重视北极生态环境保护的同时,强调确保美国的国土安全,但对如何落实美国的北极政策、实现上述宗旨涉及到的美国北极利益并没有提及,这成为奥巴马政府北极政策的任务。总体来看,奥巴马上任前的美国北极官方政策文件^②比较零散、不成体系,对美国的北极战略仅仅总体上从宏观层面和理念层面进行了规划与设计,并没有上升到国家战略的地位。奥巴马上台后,在继承前任小布什政府北极政策的同时,逐步明晰美国北极战略的目标和实现途径,以进一步维护美国的北极利益。

在奥巴马第一任期,联邦政府的多个部门也出台了本部门的北极政策文件。2009年11月,美国海军发布了《海军北极路线图》,用来指导海军在北极地区的政策和行动。^③2011年,美国国防部出台了《北极地区行动报告》,提出建立北冰洋舰队的计划。2011年2月,国家海洋与大气管理局(NOAA)发布了《NOAA北极愿景与战略》^④报告。报告指出了NOAA未来5年在北极方面的行动计划,主要包括为其他部门提供关键研究结果,支持美国国家海洋政策。各部门从各自立场出发出台北极政策和研究计划,逐步提高了北极事务在国家议事日程中的战略地位。奥巴马第二任期开启后的

2013年2月,美国白宫科学技术政策办公室发布了未来五年的北极研究计划——《北极研究计划:2013-2017》。^⑤该计划设定了包括海冰和海洋生态系统、陆地冰和陆地生态系统、地区气候模型以及人类健康在内的七大研究领域,试图整合和加强各部门的北极研究行动。

在多份政策文件出台的背景下,在国内涉北极不同利益团体对北极利益诉求的不断明确、以及北极地区日益严峻的战略压力等因素的共同作用下,奥巴马政府的北极政策框架逐渐清晰。2013年5月《北极地区国家战略》的发布标志着奥巴马政府北极战略正式形成。《北极地区国家战略》详细、具体地阐释了美国在北极地区的利益及实现途径,阐述了奥巴马政府北极政策的3项优先议程和4项指导原则,用以指导如何实现美国的北极利益。该战略的出台成为指导奥巴马第二任期北极行动的纲领性文件,奠定了其北极政策的基础。

第二,优化北极事务决策体制,整合涉北极事务机构。根据美国北极活动所面临的实际情况,美国政府很早就对加强对北极事务决策体制的优化、提高美国北极行动能力非常关注。在里根政府时期,根据1984年《北极研究与政策法案》(Arctic Research and Policy Act of 1984)成立的“跨部门北极政策研究委员会”(Interagency Arctic Research Policy Committee,以下简称IARPC),其主要任务是协调各部门北极科研活动与政策,制定国家的北极研究计划。由于其成立时间相对较早,部分功能并不完善,

^① “National Security Presidential Directive/Homeland Security Presidential Directive (NSPD-66/HSPD-25): Arctic Region Policy”, January 2009, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

^② 包括1971年第144号国家安全决策备忘录、1983年第90号国家安全决策指令、1994年第26号总统决策指令和2009年第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令。

^③ “U.S. Navy Arctic Roadmap”, October 2009, http://www.wired.com/images_blogs/dangerroom/2009/11/us-navy-arctic-roadmap-nov-2009.pdf.

^④ “NOAA’s Arctic Vision & Strategy”, February 2011, www.arctic.noaa.gov/docs/NOAAArctic_V_S_2011.pdf.

^⑤ The White House, “Arctic Research Plan, FY2013-2017”, February 2013, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2013_arctic_research_plan.pdf.

加之北极地缘态势变迁的加速,导致其职能无法满足当前美国北极活动的需要。2010年5月,奥巴马特设IARPC接受国家科学基金会和白宫科学技术政策办公室的双重领导,力图提升其协调各部门北极活动的的能力。协调和优化现有北极决策体系内各决策行为体之间的关系,形成合力且有效落实北极战略成为奥巴马政府北极政策的核心任务。

美国涉北极事务机构繁杂、效率低下这一问题一直困扰着美国政府。奥巴马上台后,采取诸多措施对其加以整合,不断扩大涉事机构的整合范围,试图解决这一问题。在第一任期,美国加强了对阿拉斯加州北极能源开发机构的整合工作。2011年7月12日,奥巴马签署了第13580号总统令,宣布成立协调阿拉斯加州国内能源开发和许可的部门间工作小组,由内政部长统领,主要职责是监管和协调与阿拉斯加陆上和近海能源开发和基础设施建设相关的联邦政府各部门的活动。^①

奥巴马在第二任期通过国内和国际两个层面对此进行优化和协调。在国内层面,奥巴马政府通过升级现有北极事务协调部门或者新设高级别的协调机构来统筹北极利益攸关方和决策行为体。2012年,奥巴马政府通过决议,把2010年成立的阿拉斯加北方水域工作组正式升级为阿拉斯加北极政策委员会。该委员会由来自美国多个政府部门、原住民团体、科研机构等北极利益相关方的26名委员组成。^②2015年1月,奥巴马还签署第13689号总统令,新成立北极事务行政指导委员会(Arctic Executive Steering Committee),以推进联邦政府各部门在北极事务中的协作,成员单位包括联邦政府内涉北极事务的十几个部门。北极事务行政指导委员会的职责为:为实施美国北极战略文件中所提及的优先议程和政策目标而协调各部门的活动并提供指导;在美国担任北极理事会轮值主席国期间,为各行政部门的优先事项与活动提供指导,并对可用资源提供建议。^③

在国际层面,借助美国在2015—2017年担任北极理事会轮值主席国的时机,奥巴马政府

设置了专司北极事务的高级别官员,有效地协调美国与相关国家和国际组织的北极合作,力图避免因“政出多门”而导致涉北极决策的低效与混乱。2014年7月,国务卿克里宣布任命前海军海岸警卫队司令罗伯特·帕普(Robert J. Papp)担任美国北极事务特别代表。同日,克里还宣布任命美国北极研究委员会主席弗兰·乌尔姆(Fran Ulmer)担任国务院北极科学与政策特别顾问,为奥巴马政府提供决策咨询。^④这些高级别官员的任命进一步提升了联邦政府部门对北极事务的重视。

第三,积极推动北极气候治理国际合作。对北极环境和气候变化问题的关注,一直是美国政府北极政策的重要内容。尼克松政府的第144号国家安全决策备忘录^⑤和里根政府第90号国家安全决策指令^⑥均要求对北极合理开发的同时,尽量减少对环境的破坏。克林顿政府第26号总统决策指令强调北极环境保护的重要作用,支持北极科学研究。^⑦小布什政府第66号国家安全总统指令/第25号国土安全总统指令中,强调美国已经认识到气候变化的巨大影响,要求加强环境问题的科学研究。美国政府均已认识到北极环境问题的重要性及其对美国北极利益的影响,但并未将其上升到美国北极政策目标和优先议程的战略高度。与北极安全

^① “Executive Order 13580—Interagency Working Group on Coordination of Domestic Energy Development and Permitting in Alaska”, July 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/07/12/executive-order-13580-inter-agency-working-group-coordination-domestic-en>.

^② “Members of Alaska Arctic Policy Commission”, October 2016, <http://www.akarctic.com/members/>.

^③ “Executive Order: Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic”, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic>.

^④ “Retired Admiral Robert Papp to Serve as U.S. Special Representative for the Arctic”, July 16, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229317.htm>.

^⑤ “National Security Decision Memorandum 144”, December 1971, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>.

^⑥ “National Security Decision Directive 90”, April 14, 1983, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>.

^⑦ “PDD/NSC-26”, March 1996, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>.

利益相比,气候变化问题在美国北极政策日程中的重要性略显不足。奥巴马上台后,改变了这一状况,将对气候变化问题的关注提升到与安全利益同等重要的位置。特别是奥巴马连任后,气候变化问题成为其第二任期的政策重点。^①在奥巴马第二任期,在其推动设定的北极理事会和《北极地区国家战略》的优先议程中,应对北极地区气候变化均是议事的重点领域。气候变化作为非传统安全议题,对美国而言又具有开放性,美国积极倡导多边治理与国际合作,^②以促进北极气候治理。

奥巴马第二任期通过举办或参加与气候问题有关的国际会议,以及利用北极理事会议事平台大力推进北极气候变化问题的国际合作。2015年8月,美国主办了主题为“北极事务全球领导力大会:合作、创新、参与和韧性”的北极问题国际会议。^③会议上的多数议题都围绕北极地区气候变化而展开,会后还发表了联合声明,强调对北极气候治理的决心。奥巴马亲自到会并发表演讲,也因此成为第一位在任职期间到访阿拉斯加北极地区的美国总统,进一步提升了国内外对北极气候变化问题的关注。2015年10月,美国首次以北极理事会主席国的名义召集8个北极国家、原住民组织以及相关观察员在阿拉斯加的安克雷奇召开会议,对生物多样性、预防石油泄漏、黑炭和甲烷问题等气候变化议题进行了讨论,以促进该领域的国际合作。^④2015年12月,在包括美国在内的国际社会的共同努力下,《巴黎协议》顺利通过,这也成为奥巴马政治遗产中重要的一笔。^⑤

奥巴马政府不仅重视有关气候变化问题的多边合作,还积极推动该领域的双边合作。2016年3月,奥巴马与到访的加拿大总理特鲁多共同发表《美加两国关于北极、气候及能源问题的联合声明》^⑥,以应对日益严峻的北极气候挑战,保护北极地区独特而脆弱的环境。同时还强调,美加将在气候和能源方面加强与墨西哥的密切合作,提升北美地区应对气候变化的整体协调能力。2016年5月,奥巴马与到访的北欧五国元首发表了《美国与北欧国家元首联

合声明》强调了在安全和防务、气候变化、能源和北极事务中的合作。^⑦

二、奥巴马政府调整北极政策的原因

奥巴马调整北极政策有其深刻的国内、国际战略背景。面对日益严峻的施政环境和北极地区恶化的地缘态势,奥巴马政府必须采取措施,坚决捍卫美国的北极利益。推动奥巴马政府调整北极政策的原因主要有如下三点。

首先是北极地缘态势的变迁。随着全球变暖的进一步加剧,北极地区所受到的影响日益凸显。2015年12月,美国国家海洋与大气管理局发表报告称,北极今年的年度平均气温上升了1.3摄氏度,是自1900年以来的最高纪录,北极海冰和格陵兰岛冰架正在加速融化。^⑧美国作为环北极国家之一,深切感受到北极气候变化所带来的负面影响。以阿拉斯加州为例,北极气候异常变化导致阿拉斯加州北极地区生态环境恶化,进而引发原住民群体生活质量下降。近年来贩毒、自杀、赌博等问题出现的频率呈现上升趋势,给阿拉斯加州政府和联邦政府带来巨大的压力。应对因全球变暖而带来的北极环

① 周琪“奥巴马连任后的美国内外政策评估”,《外交评论》2013年第1期,第54页。

② 杨剑等著《北极治理新论》,时事出版社,2014年版,第204页。

③ “Conference on Global Leadership in the Arctic”,2015,http://www.state.gov/e/oes/glacier/index.htm.

④ “In Anchorage, U.S. Holds First Meeting as Chair of Arctic Council”,2015,http://www.adn.com/article/20151023/anchorage-us-holds-first-meeting-chair-arctic-council.

⑤ 吴心伯“奥巴马:全力打造政治遗产”,载《旧秩序与新常态:复旦国际战略报告2015》,复旦大学国际问题研究院,2015年版,第16页。

⑥ “U.S. - Canada Joint Statement on Climate, Energy, and Arctic Leadership”,The White House, March 2016,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/10/us-canada-joint-statement-climate-energy-and-arctic-leadership.

⑦ “U.S. - Nordic Leaders' Summit Joint Statement”, May 2016,https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/05/13/us-nordic-leaders-summit-joint-statement.

⑧ “Arctic Temperatures Reached 115-year High”,2015,http://www.arctic-info.com/news/16-12-2015/arctic-temperatures-reached-115-year-high/.

境恶化问题自然提上了奥巴马第二任期的议事日程。

近年来,北极地区地缘态势的变化成为奥巴马第二任期关注北极事务的重要原因。特别是“乌克兰危机”的持续与升级使俄罗斯与美欧的紧张局势向北极外溢。^① 2015年7月,普京批准了俄新版海洋学说,将北极方向作为俄海军发展的两大重点之一,以应对国际局势的变化。2015年8月,美国战略与国际问题研究中心出台研究报告《新铁幕的降临:俄罗斯的北极战略分析》,将俄与美国及西方的北极对抗称为“新铁幕”。^② 为应对来自西方的威胁,确保俄罗斯国家安全,2015年12月,普京签署了《2020年前俄罗斯国家安全战略》,首次将美国及其盟友称为俄罗斯的“政治对手”。^③ 2016年2月中旬,北约部分成员国及瑞典在挪威举行“寒冷反应—2016”(Cold Response—2016)北极联合军演。^④ 美国亦派出了核潜艇、B52轰炸机以及海军陆战队参与其中。尽管军演声称不针对任何国家,但其战略指向性不言而喻。此轮俄与西方不断升级的战略博弈使美国深切感受到北极方向来自俄罗斯的战略压力。

北极地区丰富的能源资源吸引着美国对北极事务的注意力。阿拉斯加是北极的一个“聚宝盆”,拥有大量的天然气、石油和矿物资源等。奥巴马上台后,确保美国能源安全是其执政的重要目标。《北极地区国家战略》指出,北极地区丰富的能源资源储备可以满足美国不断增长的能源需求。奥巴马政府进一步将北极地区的能源开发提到国家战略高度和北极政策日程,将其作为实现美国国家利益的有效途径。

其次,提升北极事务决策效率的需要。权力分立和制约是美国政治的传统原则之一,国会、行政部门、政府之外的行为体均可参与到政治决策之中。从宏观层面来看,能够对美国北极决策产生影响的政治行为体主要有联邦政府有关机构、阿拉斯加州政府及相关利益团体、政府之外的诸如环保、利益集团等行为体(见图1)。

具体来看,联邦政府涉北极事务有关机构

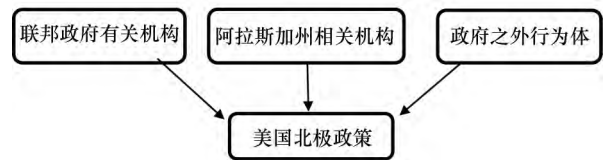


图1 影响美国北极事务决策的行为体

的组成相当广泛,不仅包括国务院、国防部、国土安全部、内务部等行政部门,还包括国会参众两院、相关涉事委员会等。这些部门之间关系复杂、敏感,彼此制衡和牵制。阿拉斯加州涉及北极事务的机构除州政府外,还包括诸多原住民群体组织。在美国宪政背景下,州政府享有较高的自主权,可依据宪法自行处理众多涉及自身利益的政治事务,尽管级别较联邦政府低,但在北极事务中的政治能量不容小觑。政府之外行为体的组成更为庞杂,环保组织、利益集团、科学家群体、油气公司等都可以通过合法、有效的手段参与北极事务决策,并对美国政府的北极决策产生重大影响。美国多届政府曾试图通过建立协调机构,加强彼此之间的配合。目前,以白宫为中心,存在6个跨部门协调机构。但这些协调机构不仅缺乏整体性视野,也缺少高级别的负责人来领导这些机构。^⑤ 在此背景下,美国北极政策的制定和执行没有权威性的单一组织结构,致使部门缺少协作、权限重叠、各自为政。^⑥

2015年7月,在美国的推动下,北冰洋沿岸

① 邓贝西、张侠“俄美北极关系视角下的北极地缘政治发展分析”,《太平洋学报》2015年第11期,第42页。

② Heather A. Conley & Caroline Rohloff, “The New Ice Curtain: Russia’s Strategic Reach to the Arctic”, 2015, http://cis.org/files/publication/150826_Conley_NewIceCurtain_Web.pdf.

③ “俄新版国家安全战略:挑明美国是威胁,俄罗斯不想忍了”,环球网,2016年1月4日, <http://world.huanqiu.com/hot/2016-01/8311516.html>。

④ “挪威:北约举行‘寒冷反应-2016’军演”,中国社会科学网,2016年3月10日, http://www.cssn.cn/jsx/jsyx_jsx/201603/t20160310_2915857.shtml。

⑤ Heather A. Conley, “The New Foreign Policy Frontier: U.S. Interests and Actors in the Arctic”, March 2013, https://cis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf.

⑥ 丁煌主编《极地国家政策研究报告(2014-2015)》,科学出版社,2016年版,第12-13页。

5国发表《禁止北冰洋中心海域不规范公海捕鱼的联合声明》,为管制该区域商业捕捞行为提出了诸多临时措施。在这一过程中,上述三类行为体的众多机构均参与其中,尤其是科学家群体依靠自身所掌握的专业知识对美国北极渔业政策的制定产生极大影响,^①充分展示了政府外行为体在影响美国北极决策过程中所蕴含的政治能量。联邦政府不得不尽力协调上述各方的利益诉求,常常顾此失彼,疲惫不堪。在这样的政策环境下出台的美国北极政策,其执行与落实都将面临巨大的困难,无法保障政策的有效执行。^②以破冰船的建造为例,尽管联邦有关机构和国会议员多次呼吁增加破冰船的数量,但却一直得不到国会的批准。“群龙治水”的管理体制必然无法有效应对来自北极地区的战略挑战,^③美国必须对涉北极事务各级机构进行科学的整合和优化,以提高美国北极事务的决策效率。

最后是引领北极事务议程,构建地区秩序的责任和压力。美国作为全球超级大国,战略利益遍布全球。北极事务在其战略议程中占有独特地位。历任美国政府均十分关注气候变化、北极安全、航行自由等领域的北极事务。如何实现上述利益,引领北极议程,回应来自北极地区的挑战,构建和主导有利于巩固美国霸权地位的北极秩序是奥巴马第二任期的重要任务。奥巴马政府在《北极地区国家战略》中,将国家安全、北极资源开发与环境保护、国际合作定为美国北极政策的优先议程领域。^④2015年4月,美国接任北极理事会主席国,将应对气候变化等问题作为主席国期间的最优先议程,将北极事务议程与实现美国的北极利益紧密结合在一起。

美国接任北极理事会轮值主席国时恰逢“乌克兰危机”爆发,俄罗斯与西方展开了冷战结束以来最为激烈的战略博弈。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,俄罗斯不会坐视美国自主主导北极事务和北极秩序。^⑤2015年10月,俄罗斯国防部长谢尔盖·绍伊古表示,俄罗斯即将在临近西伯利亚

海岸的科捷利内岛上建成其最大的北极军事基地,以加强俄罗斯的北极行动能力。^⑥2016年3月,据俄新网报道,俄罗斯计划在北极地区进行25年来最大规模的核导弹发射试验,以检验俄罗斯潜艇的战斗力和回应美国不久前试射“民兵”战略核导弹。^⑦未来一段时间,美俄在北极地区的争夺将会更加激烈,美国自然不甘示弱。奥巴马政府有必要增加本就落后于俄罗斯的北极投入,更是利用担任北极理事会轮值主席国的有利时机,力图主导北极秩序的构建,巩固其超级大国地位。

三、奥巴马第二任期北极政策的特点

奥巴马在其第二任期根据变化的国际形势提升对北极事务的关注程度,不断调整和更新美国的北极政策,充分利用美国作为北极理事会轮值主席国的优势地位,力图引领北极事务的治理进程并对未来北极事务的治理进行规划。具体而言,奥巴马第二任期的北极政策具有以下三个特点。

第一,提升应对北极事务的决策效率。美国北极事务决策效率的低下使得美国无法有效应对快速变化的北极所带来的挑战。奥巴马政府不得不提高其处理北极事务的能力,以有效应对来自国际、国内各个层面的压力。为提升政府部门涉北极事务的决策效率,奥巴马政府

① 赵宁宁、吴雷钊“美国与北冰洋公海渔业治理:利益考量及政策实践”,《社会主义研究》2016年第1期,第131页。

② 孙凯、潘敏“美国政府的北极观与北极事务决策体制研究”,《美国研究》2015年第5期,第20页。

③ 李益波“美国北极战略的新动向及其影响”,《太平洋学报》2014年第6期,第75页。

④ 孙凯“奥巴马政府的北极政策及其走向”,《国际论坛》,2013年第5期,第59页。

⑤ 郭培清、董利民“美国的北极战略”,《美国研究》,2015年第6期,第64页。

⑥ “Russia nearly Done Building Its Biggest Arctic Military Base”, Russia Today TV, 2015, <https://www.rt.com/news/319394-arctic-military-base-islands/>.

⑦ “俄北极导弹齐射计划惊动西方 同时发射16枚十分罕见”,环球网,2016年3月9日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-03/8674263.html>.

整合了国内涉及北极事务的机构和部门,升级或新设了负责北极事务协调的高级别机构,优化和提升联邦政府的决策机制。特别是在2011年7月和2015年1月奥巴马分别签署第13580号和第13689号总统令,宣布成立协调阿拉斯加州国内能源开发和许可的部门间工作小组,成立推进联邦政府各部门在北极事务中协作的北极事务行政指导委员会,加强对北极事务处理的协调,提高了联邦政府在北极地区的领导力。2016年3月,白宫发布《2015年北极地区国家战略实施报告》^①,将北极事务行政指导委员会作为执行第13689号总统令的内容单列为一部分,给予特别关注。作为协调联邦政府各部门的高级别协调机构,北极事务行政指导委员会的活动主要集中在以下几个方面:举办“北极事务全球领导力大会:合作、创新、参与和韧性”国际会议、提升阿拉斯加原住民参与决策的力度、促进原住民社区能源的可持续利用、加强对北极油污的预防及反应、建立北极海岸侵蚀应对工作组。北极事务行政指导委员会成立后,奥巴马对其给予厚望,2015年8月,白宫任命曾担任美国驻瑞典大使的马克·布热津斯基(Mark Brzezinski)担任执行主任。^②在北极事务行政指导委员会的统筹下,首届北极事务科技部长会议于2016年9月28日在美国召开,北极8国及来自域外对北极事务感兴趣国家的科技部长、科学顾问围绕北极相关的科学研究和未来规划等事务进行了研讨。^③

第二,强化对北极战略的规划和落实。加强对北极战略的规划与落实是奥巴马政府北极战略的重要特点。尼克松政府、里根政府、克林顿政府、小布什政府对北极战略的规划仅停留在国家安全决策备忘录、国家安全决策指令、总统决策指令以及国土安全总统指令层面上,而后续的配套政策措施并未持续跟上,均没有达到奥巴马政府的重视程度。《北极地区国家战略》作为美国正式的北极战略文件,如何落实该战略以及规划下一步的政策成为奥巴马政府极为重视的工作。《北极地区国家战略》发布后,美国海岸警卫队和国防部快速反应,分别于

2013年5月21日和11月22日发布《海岸警卫队北极战略》^④和《国防部北极战略》^⑤,从部门的角度出发落实该战略。2014年初,《北极地区国家战略实施方案》发布,着重对《北极地区国家战略》所设定的目标予以分工,明确工作完成时限。^⑥

不仅如此,对北极政策执行情况的梳理与总结也是奥巴马政府北极政策的重要一环。2016年3月,白宫发布了《2015年北极地区国家战略实施报告》,对2015年《北极地区国家战略》的实施状况进行评估。文件首先对北极事务行政指导委员会落实13689号总统令的情况进行总结,再次凸显出奥巴马政府重视北极政策落实的执政风格;对奥巴马2015年历史性访问阿拉斯加以及北极的政策举措也进行了详细地梳理和分析,强调要继续跟进美国北极政策的落实,并对未来美国的北极政策及其落实进行展望。同时发布的还有其附件《2016年北极战略实施框架》,着重对2016如何有效落实《北极地区国家战略》进行科学规划。该文件为2016年美国北极政策的落实指出了三个继续努力的方向:增进美国在北极地区的安全利益、追求北极地区负责任的管理、加强国际合作。该

① “2015 Year in Review: Progress Report on the Implementation of the National Strategy for the Arctic Region”, March 2016, <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Progress%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20the%20National%20Strategy%20for%20the%20Arctic%20Region.pdf>.

② “Ambassador Mark Brzezinski Appointed Executive Director of the Arctic Executive Steering Committee”, 2015, <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/08/13/ambassador-mark-brzezinski-appointed-executive-officer-arctic-executive-steering>.

③ “United States Hosts First-Ever Arctic Science Ministerial to Advance International Research Efforts”, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/28/fact-sheet-united-states-hosts-first-ever-arctic-science-ministerial>.

④ “United States Coast Guard Arctic Strategy”, 2013, http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf.

⑤ “Department of Defense Arctic Strategy”, 2013, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.

⑥ “Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region”, January 2014, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf.

文件成为美国政府施行2016年北极政策的重要指南,反映出奥巴马第二任期对《北极地区国家战略》实施的高度重视以及为加强实施该战略而付出的努力。

第三,高度重视北极地区的安全利益。“乌克兰危机”爆发之后,俄罗斯与西方的紧张关系也波及到北极事务方面的合作。面对北极地区丰富的自然资源、重要的战略位置以及日益开放的北极航道,北极国家纷纷加强了在北极的存在与战略部署。^①俄罗斯作为北极大国,在北极拥有强大的战略行动能力,对美国形成战略威慑。加拿大、北欧的北极国家与美国在海域划界、航道利用、海洋自由等方面均存在不同程度的分歧。面对诸多挑战,奥巴马政府在《北极地区国家战略》中强调,将维护北极地区的国家安全作为美国北极政策的最优先议程之一。同时,其还对美国在北极的安全利益从内涵和外延两个方面进行拓展,强调要利用北极地区丰富的能源资源,通过负责的开发管理以维护美国未来的能源安全。在实践层面,奥巴马政府动作频频,向外界展示其北极政策强硬的一面。2015年9月,《洛杉矶时报》报道称,为获取北极战略博弈的主动权,美国多个情报机构都加强了北极方向的情报搜集和分析工作。美国国家情报总监办公室召开战略委员会协调上述情报机构的工作。情报部门修复了位于加拿大境内的监听站,并着手升级“马尔加塔”号间谍船。^②

在《2015年北极地区国家战略实施报告》及其附件《2016年北极战略实施框架》中,美国再次将维护自己在北极地区的安全利益纳入其中。该附件作为2016年的实施框架,反映了奥巴马政府对北极安全利益的关注是长期和一贯的。在附件中,维护北极地区的安全利益作为2016年的重点方向之一,共分为四项:发展北极基础设施和战略能力、提高北极海域感知能力、维持北极地区海洋自由、为未来美国能源安全提供保障。2016年3月,美国联合英国、挪威和加拿大在北极开展2016极地演习(ICEX—2016),^③旨在测试和评估在北极地区的作战能

力,向国际社会传达美国捍卫北极安全利益的坚强决心。

四、“后奥巴马时代”美国北极战略的执行困境

尽管奥巴马政府对北极政策的调整取得了一定的实效,提升了国内对北极事务的关注度,扩大了美国在北极事务中的国际话语权,但在“后奥巴马时代”,美国北极战略的有效执行和北极政策的未来走向都存在较大的不确定性。

第一,下一届美国政府能否对北极事务继续保持高度重视存在很大的不确定性。奥巴马第二任期即将结束,其在任期内对美国北极政策所做的调整以及对北极事务的关注程度是否能够得到下一届政府的继承和发展,是未来美国北极政策走向的看点之一。面对众多的问题,北极事务能否继续在政府议程中占重要地位存在较大的不确定性。实际上,北极地区只是美国全球战略网络上的一个连接点,其战略地位和作用在美国全球战略布局中非常有限。^④美国未必会为北极地区的战略利益付出过多的代价。另外,受到党派、宗教、利益集团等诸多因素的干扰,不同领导人看待北极问题的态度也不一样。美国总统大选已经结束,唐纳德·特朗普(Donald Trump)将在2017年1月入主白宫,其相对保守的外交政策对奥巴马时期“引领北极议程”的外交政策将做何种调整,是一个值得关注的问题。

第二,美国在国际层面引领的北极事务议程将面临挑战。美国十分重视气候变化和北极有效管理等议题,积极推动气候变化问题纳入

^① 孙凯、王晨光“国家利益视角下的中俄北极合作”,《东北亚论坛》2014年第6期,第26页。

^② “U.S. Builds up Arctic Spy Network as Russia and China Increase Presence”, 2015, <http://www.latimes.com/world/europe/la-fg-arctic-spy-20150907-story.html>.

^③ “Navy Sets Course for the Arctic Circle, Kicks off ICEX 2016”, March 2016, <http://www.militaryspot.com/news/navy-sets-course-for-the-arctic-circle-kicks-off-icex-2016>.

^④ 郭培清、孙兴伟“论小布什和奥巴马政府的北极‘保守政策’”,《国际观察》2014年第2期,第89页。

北极理事会优先议程。2015年10月,美国国务院发布了美国担任轮值主席国期间北极理事会在2015—2017年的工作计划,^①其主要内容包括促进北冰洋安全和管理、改善北极地区的经济和生活条件、应对气候变化的影响,将应对气候变化问题作为北极理事会的重要工作。

2017年4月,芬兰将接任2017—2019年北极理事会轮值主席国,执掌北极理事会相关事务。芬兰是否会继承美国所推动的北极理事会优先议程,推进北极气候治理进程,存在不确定性。芬兰地处北欧,是欧盟成员之一,其北极利益诉求与美国并不一致。芬兰十分重视北极地区的经济开发,积极引进外资参与北极开发,推动与欧盟国家以及北极国家的国际合作。2010年7月,芬兰发布《芬兰的北极战略》及其草案,初步形成其北极战略目标:加强北极地区的国际合作、推动欧盟北极政策的演进以提高芬兰在北极事务中的地位、发挥芬兰专业技能进而实现其北极利益。^②在欧债危机导致欧洲各国经济普遍低迷的背景下,2013年8月芬兰推出《2013芬兰北极战略》,该文件更加重视芬兰在北极的商业机遇,同时继续对欧盟的北极政策给予特别关注,显示出芬兰意图在北极问题上与欧盟相互倚重,以平衡美俄等北极大国的北极战略布局。^③

芬兰积极围绕北极经济开发问题开展国际合作。2016年3月分别与日本、俄罗斯领导人就加强北极圈资源开发、改善双边关系、解决乌克兰危机等相关议题展开会谈。特别是在与日本首相安倍晋三的会谈中,双方就推进北极圈资源开发、合作利用北冰洋航路等北极议题达成了一致,并发表联合声明。^④芬兰主张以北极理事会为中心开展北极合作,同时希望加强与欧盟的北极合作,^⑤其北极战略的侧重点和关注点与美国存在差异。2017年芬兰接任主席国以后,不一定会继续推动美国制定的北极理事会优先议程,而在很大程度上将加强对北极地区经济和商业活动的重视。^⑥芬兰推动的下一届北极理事会会议日程将不可避免地会对美国的北极政策带来外部压力,并产生影响。

第三,面临国内利益团体博弈和落后的北极行动能力的制约。美国北极政策面临来自国内各利益团体的压力,增加了其演进过程中的不确定性。在美国任北极理事会轮值主席国期间,联邦政府将应对气候变化等问题作为美国任职期间的最优先议程就引起了阿拉斯加州的抗议。^⑦

2014年10月6日,阿拉斯加北极政策委员会的参议员赖斯·麦克古尔(Lesil McGuire)和众议员鲍勃·贺润(Bob Herron)在致罗伯特·帕普和大卫·鲍顿(David Balton)的公开信中表示,确保北极地区居民的工作机会和经济发展、应对北极地区的自杀问题、为北极偏远地区居民建造安全可持续的卫生设施、确保北极地区航运安全等应作为美国的最优先议程。^⑧阿拉斯加州则希望美国担任轮值主席国期间的北极政策能够充分考虑阿拉斯加的需求。阿拉斯加原住民群体则认为,北极理事会优先议程应考虑该地区原住民的需求,将粮食安全以及原住民自决权等置于更为优先的位置。^⑨美国政府不仅在优先议程问题上面临诸多不同意见,还

① U.S. Department of State, "Chairmanship Projects", 2015, <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/248957.htm>.

② "Finland's Strategy for the Arctic Region", July 2010, http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/2010/arktinen_strategia_0706/arktinen_strategia_070610.pdf.

③ 刘惠荣主编《北极地区发展报告(2014)》,社会科学文献出版社,2015年版,第154页。

④ "安倍会晤芬兰总统就合作开发北极圈资源达成共识",中国网,2016年3月, http://www.lianghui.org.cn/news/world/2016-03/11/content_37997809.htm。

⑤ 陆俊元著《北极地缘政治与中国的应对》,时事出版社,2010年版,第204—229页。

⑥ 笔者孙凯2016年5月16—18日在美国华盛顿参加著名智库“战略与国际研究中心”举办的第二届中美北极社会科学论坛期间,与参会专家进行交流时获知的观点。

⑦ 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。

⑧ Lesil McGuire and Bob Herron, "Letter to Papp and Balton from AAPC Co-chairs", December 2014, <http://www.akarctic.com/wp-content/uploads/2014/10/10.6.14-LTR-to-Papp-and-Balton-from-AAPC-co-chairs-FINAL.pdf>.

⑨ Matthew Smith, "As U.S. Outlines Arctic Council Goals, Native Groups and State Lawmakers Left Wanting", 2014, <http://www.alaskapublic.org/2014/11/03/as-us-outlines-arctic-council-goals-native-groups-and-state-lawmakers-left-wanting/>; "Arctic Council: United States Chairmanship 2015—2017", <http://www.knom.org/wp-audio/2014/11/2014-11-03-US-Chair-Arctic-Council.pdf>.

在北极石油开采问题上面临各方的“围攻”。围绕壳牌石油公司开采阿拉斯加西北海岸石油可能导致严重环境污染的问题,联邦政府、阿拉斯加州政府、原住民群体、国会议员、环保组织、石油利益集团等各方势力基于自身利益提出不同甚至是彼此矛盾的意见。这一事件最终以壳牌石油公司退出这一地区,终结北极石油开采计划而告终。可以预见,未来各方政治势力、利益集团、非政府组织围绕北极开发问题上的博弈还将继续。

美国北极战略的实施还面临美国北极事务能力的制约。与其他北极国家相比较而言,美国对北极事务的重视程度和资源投入都相对低调。以破冰船为例,美国海岸警卫队仅有两艘破冰船在役,分别为1999年开始服役的中型破冰船“希利”号和1976年开始服役并经多次大修的重型破冰船“极地星”号,^①无论数量还是质量均难以与俄罗斯、加拿大匹敌。在北极恶劣的自然环境下,缺乏破冰船的支持,北极开发活动将困难重重。美国在北极地区的卫星和通讯数据不足,也阻碍着美国海岸警卫队在北极地区的活动能力。^②美国北极政策中建造破冰船以及加强美国的北极地区基础设施都需要巨大的经费支撑。在2017财政年度美国联邦预算法案的讨论稿中,包括拨款10亿美元建造破冰船等要求。^③但是,在目前美国经济持续低迷的情况下,美国政府难以将有限的财政资源持续投入到北极行动能力建设中,并且破冰船的建造也非朝夕之功,这也是未来美国落实北极政策的一大“短板”。

五、结 语

由于北极事务在美国的全球战略中并非最为优先事项,因此面对众多待处理的外交重点,奥巴马第一任期并未将有限的战略资源投入到北极事务中。^④随着北极地区的态势变迁以及北极事务紧迫性的提升,在奥巴马政府第二任期以来加强了对北极事务的关注,包括发布《北极地区国家战略》,将美国的北极政策上升到国

家战略层面。同时,美国不断调整和加强美国北极战略与政策的落实,尤其表现在整合和优化北极事务决策机构和机制、加强《北极地区国家战略》的落实和监督、保持对美国在北极地区安全利益的继续关注等方面。在国际层面上,美国利用担任北极理事会轮值主席国的机遇,在国际和国内层面加强北极议程的塑造与引领。奥巴马第二任期在北极事务上的政治努力及其“北极政治遗产”将成为美国未来发展北极战略的重要一环。美国的北极议程总体来说是较为开放的,除了推动北极地区应对气候变化的全球参与之外,在北极事务新兴议题如北极渔业捕捞、北极科技合作等方面的国际合作,也积极邀请更多的利益攸关方的参与。

但是,奥巴马政府的北极政策面临诸多政治、经济等方面的挑战,下一届美国政府在多大程度上延续奥巴马时代“引领北极议程”的北极政策,芬兰继任北极理事会主席国后将会如何延续美国的北极议程以及协调美国与北极理事会、美芬关系,都存在较大的不确定性。美国北极政策还面临来自国内利益博弈、北极事务能力建设等多方面的掣肘,后奥巴马时代的美国北极政策将不得不在诸多挑战中踟蹰前行。

编辑 肖琳

^① Hector Martin, “Polar Sea Revisited”, *The Arctic Journal*, October 16, 2014, http://arcticjournal.com/politics/10_82/polar-sea-revisited.

^② 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3期,第16页。

^③ “Defense Spending Bill is Heavy with Arctic and Alaska Interests”, 2016, <http://www.adn.com/politics/2016/05/26/defense-spending-bill-is-heavy-with-arctic-and-alaska-interests/>.

^④ 孙凯、杨松霖 “中美北极合作的现状、问题与进路”,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2016年第2期,第21页。

Changes and Implications of Arctic Policy during Obama Administration's Second Term

SUN Kai¹ YANG Songlin¹

(1. *Ocean University of China , Qingdao 266100 , China*)

Abstract: With situation changes in the Arctic ,Obama concentrates more on the adjusting and implementing of US Arctic policy during his second term. In 2013 ,Obama issued *Arctic Regional National Strategy* to enhance Arctic policy coordination and policy consistency , and promoted climate governance in an attempt to lead Arctic agenda. Reasons for the adjustment include growing geopolitical importance of the Arctic , America's ambition to lead Arctic agenda when taking the responsibility of Arctic Council chairmanship , and its goal to construct and dominate Arctic regional order. During Obama administration's second term , the Arctic policy highlights enhancing the efficacy of Arctic policy-making , implementing Arctic strategy and safeguarding its security interests in the Arctic. It is noteworthy to explore Obama's Arctic policy legacy and the future development of US Arctic policy.

Key words: the USA; Obama administration second term; Arctic policy; Arctic strategy