



## 美国北极事务中阿拉斯加州与联邦政府的合作与博弈\*

孙 凯 杨松霖

[摘要] 阿拉斯加在美国北极战略中占有重要地位,为美国提供能源保障和军事支持,同时为美国北极权益主张提供客观基础。阿拉斯加州与美国联邦政府在开发北极方面存在诸多不同意见,尤其表现在北极开发优先议程的设置、环境保护和对待原住民群体权益等方面。尽管如此,北极开发离不开联邦政府和阿拉斯加州的合作。双方在北极开发中拥有众多共同利益:维护美国在北极利益;加强阿拉斯加州基础设施建设;促进北极科学开发等。在美国宪政体系下,美国北极开发不得不面临联邦政府同阿拉斯加州政府的博弈,双方将在维护共同利益的基础上进行合作。

[关键词] 阿拉斯加;北极政治;美国北极战略;北极治理

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2016)04-0034-40

阿拉斯加位于美洲大陆西北角,隔白令海峡与亚欧大陆相望,濒临太平洋与北冰洋,地理位置十分重要。在时任国务卿西沃德的推动下,1867年美国从俄国手中购得阿拉斯加,使美国掌握了北太平洋的这一战略要地。<sup>[1]</sup>拥有阿拉斯加使美国得以跻身北极国家的行列,其政治、安全与经济利益与北极密切相关在一起。1869年,离职后的西沃德曾表示,阿拉斯加是美国“未来帝国的基础”,是美国在“太平洋的踏脚石”,<sup>[2]</sup>足见阿拉斯加对美国国家发展和走向世界所具有的重要作用。2015年8月,美国总统奥巴马出席在阿拉斯加召开的“北极事务全球领导力大会”并视察阿拉斯加北极地区,成为第一位在任期间到访该地区的美国总统。

依据美国宪法规定,联邦的权力来源于各州的授予,各州在诸多事务中享有自主权。阿拉斯加州与联邦政府在北极开发问题上有合作也有斗争:在维护美国北极权益、经济开发等领域存在共同利益,正不断加强合作;但在环境保护、争取原住民群体权益以及北极开发优先议程设置等方面存在诸多不同意见。阿拉斯加州与联邦政府博弈不断,值得关注。当前,学界更多

的是对美国整体的北极政策进行讨论,缺乏对阿拉斯加州北极政策以及阿拉斯加州与联邦政府之间在北极问题方面竞争与合作的探讨。本文将对阿拉斯加州与联邦政府的北极合作与博弈进行分析,评估和展望未来美国的北极政策,为中美北极合作以及中国北极政策提供有益的借鉴。

### 一、阿拉斯加州在美国北极开发中的重要地位

阿拉斯加州作为美国唯一濒临北冰洋的州,在北极事务中拥有得天独厚的地理位置。阿拉斯加州优越的地理位置为美国北极权益的争夺提供了客观基础,也为美国全球战略的实施提供了军事支持。同时,阿拉斯加州蕴藏有煤、石油、天然气等种类的丰富资源,成为美国重要的能源基地。

#### 1. 阿拉斯加作为美国的能源保障基地

阿拉斯加的面积为1717854平方公里,是美国最大的州,相当于美国本土的1/5。购买阿拉斯加之初,许多人称当时主张购买阿拉斯加的国务卿西沃德

\* 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”(项目编号:15BGJ058)的阶段性成果。

(William Henry Seward)是“傻子”,认为阿拉斯加是一块不毛之地,毫无利用价值。然而,随着勘探技术的不断进步,人们发现阿拉斯加是北极地区的一个“聚宝盆”:约221万亿立方英尺的天然气和229亿桶石油聚集在这里,锌、铅、铜、金、铀、铁矿石等矿物资源储量也十分丰富。<sup>[3]</sup>阿拉斯加的主要石油产区位于北坡(North Slope)地区的普罗德霍湾油田和附近的库帕鲁克地区,<sup>[4]</sup>埃克森美孚、康菲等美国知名跨国石油公司均在该地区进行勘探、生产。这些石油通过阿拉斯加的管道系统源源不断地流向美国南部市场,<sup>[5]</sup>以满足国内庞大的能源需求。阿拉斯加海岸线将近5.5万公里,渔业资源丰富。阿拉斯加水域是世界上最富饶的渔场之一,使得阿拉斯加成为美国渔业的重要支柱。

北极地区暖化削弱了开发北冰洋资源的环境壁垒,<sup>[6]</sup>阿拉斯加丰富的自然资源成为美国落实其北极政策的重要保证。奥巴马上台后,将保障美国的能源安全确定为其执政的首要目标,这进一步提升了阿拉斯加的战略地位。2013年奥巴马政府发布的《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,为能源安全提供保障。奥巴马政府进一步将北极地区的能源开发提到国家战略的高度,并将其作为实现美国国家利益的有效途径。

## 2. 阿拉斯加作为美国的军事战略要地

阿拉斯加扼守北冰洋与太平洋之间的白令海峡,不仅在北极航道的管控上占有地利之便,还是美国在北极军事行动的战略基地。1946年起,美国在阿拉斯加至冰岛的北极线建立了弹道导弹预警系统,部署了相当规模的战略核潜艇、弹道导弹等军事装备。<sup>[7]</sup>冷战结束后,随着北极地区在国际政治中的升温,阿拉斯加的战略地位得到进一步提升。如今,阿拉斯加是美国陆、空军重要的寒区作战训练和实验中心,美国在亚太地区的军事基地群组成部分,美国全球战略实现的重要保证。据统计,美国目前在阿拉斯加部署27000人的部队(内含5000名海岸警卫队)。<sup>[8]</sup>为有效支持其北极行动,美军还在阿拉斯加州和阿留申群岛设有相当数量和规模的支援基地和后勤设施。阿拉斯加州设有埃尔门多夫—理查德森联合基地、艾尔森空军基地等保障设施,在阿留申群岛设有乌纳拉斯卡和埃达克岛两处基地。<sup>[9]</sup>在科迪亚岛还部署有HC-130型海岸巡逻机,用于执行附近地区的军事任务。阿拉斯加州不仅承担着拱卫美国北方的重任,还是防卫美国本土、实现全球进攻的重要战略基地,为美国霸权地位的稳固和北极战略的有效实施提供了强有力的支撑。

阿拉斯加在北极地区重要的战略地位和保障美国北极利益的作用在美国1983年、1994年和2009年的《美国北极政策指令》以及2013年《北极地区国家战略》等美国北极政策文件中都得到了体现。上述文件在强调北极对美国国土安全利益重要性的同时,均指出需采取措施确保美国北极安全利益的实现。巩固和加强阿拉斯加的军事保障作用自然成为美国实现北极安全利益行动的优先事项。在实践方面,美国海军和海岸警卫队借助阿拉斯加有利的地理位置,不断加强在北极地区的军事存在:美国海岸警卫队多次组织北极演习,提升北极行动能力。美国海岸警卫队在阿拉斯加南部有大部分搜救基础设施,<sup>[10]</sup>甚至考虑在北极地区建立永久基地,以加强其在该地区的军事存在。美陆军、空军根据作战需要调整作战部署:美空军将最先进的F-22隐形战斗机部署至阿拉斯加,美陆军加强了航空力量在寒区的进驻和训练。

## 3. 阿拉斯加是美国维护北极权益的客观基础

购得阿拉斯加,不仅改变了美国的地缘政治版图,在某种程度上成为巩固美国在北极地区合法地位的主要法理依据。<sup>[11]</sup>美国与诸多北极国家存在划界争端,如其与俄罗斯在划分白令海经济区问题上,与加拿大在育空省、波弗特海等边界划分上都存在分歧。2007年俄罗斯海底插旗事件激化北极争端以来,美国与俄、加等国的矛盾愈发激烈。为获得有利于支持美国北极划界主张的证据,从2008年开始,美国海岸警卫队即开始联合相关国家开展北极科考,收集北极大陆架和海底科学数据的资料。美国国务院法律顾问约翰·别林格(John B. Bellinger)在2008年曾经撰文认为,美国应当就阿拉斯加以北600海里的海底大陆架权属宣示主权。<sup>[12]</sup>时任总统布什甚至要求国会立即批准《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”),以利于捍卫美国的领土主权和海洋权益,提升在北极事务上的话语权。实际上,加入《公约》有利于美国就北极权益问题获取国际法支持,同时增强国际社会对美国北极大陆架权利的认同。但无论是获取科研数据以主张其北极权益,还是加入《公约》,提升海洋事务的国际话语权,都离不开阿拉斯加作为美国领土的一部分这个基本前提。

## 二、阿拉斯加州与联邦政府的共同利益

尽管阿拉斯加州和联邦政府在北极开发问题上存在诸多不同意见,但作为联邦的一个州,阿拉斯加需要联邦政府的支持与配合。双方在共同维护美国北极利

益、促进阿拉斯加基础设施建设、加强北极科学开发等领域拥有共同利益,并相互协作。

### 1. 维护与提升美国北极利益

阿拉斯加州在捍卫美国北极主权、维护美国北极利益等方面始终态度坚决,与联邦政府意见一致,主张美国应该在北极地区发挥更大作用。阿拉斯加现任州长西恩·帕内尔(Sean R. Parnell)就公开宣称:美国应在北极发挥领导作用,否则别的国家就会填补这个空缺。<sup>[13]</sup>为加强北极事务的国际协调,维护美国北极利益,同时针对美国没有设立北极大使的现状,阿拉斯加州的民主党参议员马克·贝吉奇(Mark Begich)在2013年再次提出议案,要求在国务院内部设立北极大使,以便能够更加有效地处理北极国际合作事务。<sup>[14]</sup>

2009年小布什签署的《北极地区政策指令》中将阿拉斯加定位为美国北极利益的核心区域,认为阿拉斯加的存在是美国拥有北极利益的核心原因。2013年5月《北极地区国家战略》文件进一步指出,北极战略的最优先战略目标就是保护美国人民、维护美国领土主权权利、保障资源开发等。为实现上述战略目标,美国政府将与阿拉斯加州政府进行合作:逐步完善基础设施建设,增强北极行动能力;促进北极事务信息的传递和分享;完善北极航道的管理机制;科学开发北极资源以确保美国能源安全。

与此同时,来自阿拉斯加或有阿拉斯加工作经历并熟悉北极事务的地方官员得到了联邦政府的重用。2014年7月16日,克里宣布任命曾任过阿拉斯加州副州长和美国北极研究委员会主席的弗兰·乌尔姆(Fran Ulmer)担任国务院北极科学与政策特别顾问,为奥巴马政府和国会在北极研究方面提供咨询。<sup>[15]</sup>弗兰·乌尔姆于2011年3月担任美国北极研究委员会主席,他还曾任阿拉斯加大学安卡洛奇分校校长,对北极问题拥有丰富的知识和实践经验。

### 2. 促进阿拉斯加基础设施建设

全球气候暖化使北极海冰消融速度加快,加剧了海浪力度以及海岸侵蚀程度,北极低洼地带沿岸的基础设施因而遭受威胁。<sup>[16]</sup>同时,现存建在永久冻土层上的桥梁、铁路、管道等基础设施的维护费用也随之大大增加。不断增多的人类活动对北极地区基础设施的建设提出了新要求。<sup>[17]</sup>目前,与俄、加等其它北极国家相比,美国北极地区基础设施的建设处于相对落后的境况。

基础设施能力的不足不仅使阿拉斯加北冰洋沿海地区面临巨大挑战,还严重制约联邦政府的北极活动。

2013年5月21日,美国海岸警备队司令罗伯特·帕普(Robert Papp)宣布《美国海岸警备队的北极战略》并发表演讲。他在演讲中指出,阿拉斯加地区基础设施的缺乏制约了海岸警备队的活动,现今阶段只能依靠“移动性的离岸基础设施”来满足行动的需要。<sup>[18]</sup>基础设施建设亟需改善的情况得到了联邦政府的高度重视。奥巴马政府把加强基础设施建设作为实现和维护美国北极地区国家利益的重要手段和未来北极政策重点。《北极地区国家战略》规定,美国联邦政府将与阿拉斯加州政府共同努力,“通过改善北极地区的基础设施以及增强北极地区的能力建设”来促进美国在北极地区的安全利益。<sup>[19]</sup>在政策落实层面,美国利用其先进的卫星遥测技术,加紧对北极地区进行海洋测绘;同时,还在努力提升阿拉斯加地区的港口和机场设施;阿拉斯加现存的既不安全也不符合环保要求、老化严重的输油管道亦得到了修缮;改造和提升破冰船能力的工作也同时展开,美国国会在2009—2010年财年度拨款维修美国仅有的三艘破冰船之一的“极地星”号,延长其服役年限;此外,2015年9月,奥巴马在视察阿拉斯加时宣称,美国还将购买或者建造更多的破冰船,以增强美国在北极地区的能力建设。

### 3. 促进北极资源的有序开发

尽管在北极开发过程中存在诸如破坏环境、影响原住民传统生活等问题,但美国政府北极利益的实现以及阿拉斯加州的经济社会发展都离不开北极地区的科学开发。阿拉斯加州和联邦政府都希望对北极地区进行负责任的开发,以满足社会经济发展的需要。

阿拉斯加州石油产量在20世纪80年代末达到顶峰后,逐渐下滑。因此,勘探、开发新的油气田,促进经济社会的可持续发展成为阿拉斯加州政府的重要事项。科学有序地开发新的油田以确保国家能源安全也是联邦政府的政策关注点。双方在此问题上找到利益契合点,一拍即合。1983年4月,里根政府发布的第90号国家安全决策指令强调合理有序地开采北极资源,并强调要减少对环境造成的不良影响。<sup>[20]</sup>根据指令要求,美国国务院于次年12月向国家安全委员会提交了一份题为《到80年代末前美国政府可能需在北极做的工作》的部门间北极政策小组备忘录,详细罗列了需要美国政府提供协助的各个领域。鉴于对未来美国能源安全保障的担忧,奥巴马上台后,对阿拉斯加能源开发极为关注。2011年3月,奥巴马政府颁布的《未来能源安全蓝图》中对阿拉斯加地区石油的开发和利用进行5年(2012—2017)规划。<sup>[21]</sup>同年7月,奥巴马总统成

立了阿拉斯加油气资源开发的联邦政府协调工作组,并于2012年2月提出了三项北极能源开发倡议,包括成立北极环境应急反应机制、绘制基于地理信息的地图为应急反应提供参考资料、收集相关信息为北极能源开发的决策提供参考。<sup>[22]</sup>

与此同时,关注能源开发过程中的环境保护问题,协调涉及北极开发的诸多行为体的不同利益也进入了联邦政府的决策议程。奥巴马政府在2012年通过决议,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,委员会的26名委员来自美国多个政府部门、科研机构、原住民团体以及企业界等。<sup>[23]</sup>掌管阿拉斯加能源开发和许可证发放的部门间工作组在2013年发布了《北极快速变化背景下致力于未来的管理:致总统的报告》,建议美国采取整体性的管理方法对北极地区的事务进行管理,并提议整合政府中多个涉及北极事务的部门。<sup>[24]</sup>在《北极地区国家战略》中奥巴马政府也再次强调“美国将继续致力于和包括工业界、其它国家等利益相关方的合作,共同开发北极的能源资源,实施最佳操作方式,并且分享符合环境标准的油气资源开采技术。”<sup>[25]</sup>为进一步促进美国在北极地区的开发与建设,在阿拉斯加州共和党议员邓恩·杨(Don Young)和华盛顿州民主党议员瑞克·拉森(Rick Larson)的联合倡议下,2014年8月成立了国会北极工作组(Congressional Arctic Working Groups),负责召集来自原住民社区、环保领域、油气、航运以及国家安全领域的多方人员,就北极事务向国会议员提供咨询和建议。<sup>[26]</sup>

### 三、阿拉斯加州与联邦政府的矛盾冲突

在很大程度上,美国联邦公共政策的制定,是联邦权和州权冲突和妥协的结果。<sup>[27]</sup>奥巴马执政以来,随着大规模经济刺激计划实施带来的联邦政府权力的进一步扩张,联邦政府和州政府在一些重要的政策领域矛盾与冲突日趋激烈。阿拉斯加州与联邦政府在北极部分议题,如优先议程的设置、环境保护、原住民群体权益维护等方面存在诸多不同意见,双方由此展开博弈。

#### 1. 北极开发优先议程的设置

鉴于国内外诸多因素的掣肘,美国北极政策以及阿拉斯加极地开发事务在美国内外政策中并不占主导地位,难以得到决策圈的重视。在决定北极开发的优先事项中,阿拉斯加州决策权极为有限。美国作为全球超级大国,联邦政府更为关注气候变化、北极安全、

航行自由等领域的北极事务。联邦政府的北极优先事项在近年的美国北极政策文件中都有体现:在2009年的《北极地区政策》中将“北极地区的国家安全”置于最为优先的位置;2013年的《北极地区国家战略》中,国家安全、北极资源开发与环境保护、国际合作成为优先议程领域。<sup>[28]</sup>从上述文件中可以窥见,事关阿拉斯加切身利益的北极地区的经济开发在排序中并不靠前。而阿拉斯加州作为美国的一个濒北极州,拥有众多的北极原住民群体,更为关心的是阿拉斯加的社会发展、原住民生活改善等问题。在北极优先议程的设置问题上,其与联邦政府摩擦不断。

2015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,这引起了阿拉斯加州部分政治势力的严重抗议。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,将气候变化、环境保护等作为最优先议程不合时宜,而应该将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作为美国的最优先议程。<sup>[29]</sup>阿拉斯加州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,并在政策制定等方面发挥一定作用。阿拉斯加地区原住民群体更是认为,没有阿拉斯加,美国就不能成为北极国家,北极理事会优先议程理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。<sup>[30]</sup>但上述要求不仅在美国国内的北极政策文件中没有提及,在美国接任北极理事会主席国的政策优先议程中更是未见踪影。未来阿拉斯加与联邦政府在优先议程设置问题上的博弈和摩擦还将持续下去。

#### 2. 阿拉斯加北极地区的环境保护

20世纪60年代,经艾森豪威尔总统批准,联邦政府在阿拉斯加北极区建立国家野生动物保护区(以下简称“保护区”),面积达1900万英亩。保护区与阿拉斯加普拉德霍贝海湾油区相连,估计蕴藏石油32亿至160亿桶。出于资源开发对环境可能造成污染的担忧,开发阿拉斯加国家保护区油气的提案在国会被搁置多年。

迫于能源保障压力,近些年美国政府逐步放开了对阿拉斯加资源开发的限制,以满足国内的消费需求。“9·11”事件以后,迫于巨大的能源压力和紧张的反恐

形势,小布什政府曾计划在保护区内开采油气资源,以满足国内能源需求。2009年9月,奥巴马政府宣布允许壳牌公司在环境敏感的波弗特海面钻取油气资源,12月接着宣布,在近20年的时间里允许在楚科奇海钻探油气资源。2010年墨西哥湾漏油事件之后,近海石油的开采和勘探一度遭到暂停,但随后至2011年11月,奥巴马政府提出禁止开发太平洋和大西洋沿岸油田的同时,却批准在北极地区石油勘探开发的要求。<sup>[31]</sup>在保护区内开采资源的活动必将对保护区内的生态环境和土著居民生活方式造成损害,环境事故一旦发生,难以得到有效的清除和防护。联邦政府与阿拉斯加州政府在石油开发上长期存在矛盾,联邦国会和州政府中同时存在强大的环保主义势力。联邦政府这一行为自然引起美国环保组织、国会部分议员、阿拉斯加州政府、原住民群体的激烈反对。

阿拉斯加州政府支持以环保方式开发资源的努力和反对破坏北极环境的声音得到了联邦政府的重视,联邦政府要求对北极自然地理特征及生态环境等问题进行充分的科学认知,强调对北极资源的开发应以环保的方式开展。早在1984年,美国国会通过的《北极考察和政策法》(Arctic Research and Policy Act of 1984)在强调“北极的陆地和海底蕴藏能源”的同时,就指出要科学有序地开采北极资源,减少对环境造成的负面影响。<sup>[32]</sup>《北极地区国家战略》中,将对北极地区负责任的管理纳入为美国北极战略的组成部分:“保护北极地区独特的环境是美国北极政策的核心内容,美国将采取一系列措施以维持和完善北极地区的生态系统。”另外,奥巴马政府力图采取系统的北极政策措施,以维持北极地区经济发展、环境保护和人文社会之间脆弱的平衡。

### 3. 原住民群体权益的维护

原住民群体是阿拉斯加居民人口的重要组成部分。根据美国2010年人口普查数据,阿拉斯加总人口为710231人,其中印第安人、因纽特人和阿留申人等原住民约有11.3万人,所占人口比例为15.9%。<sup>[33]</sup>阿拉斯加原住民的分布地域与油气等资源的分布具有重叠性,很多油气资源的储藏地就是原住民的生活区域。因此,资源开发和产业活动不可避免地会影响原住民的生活。20世纪70年代早期,石油产业的发展在改善原住民的生活环境、增加就业机会的同时,也使得原住民社会贫富分化严重,并引发了诸如酗酒和吸毒等社会问题。

阿拉斯加州对能源产业十分依赖,大量就业岗位

与能源产业密切相关。在这种背景之下,提高阿拉斯加州在美国北极能源政策中的地位和原住民群体适应气候变化的能力,成为阿拉斯加州政府亟需解决的问题。阿拉斯加州政府的代表已经多次在国会陈述北极变化及其对国家安全、能源安全和外交政策的影响。<sup>[34]</sup>阿拉斯加原住民要求在经济、社会等具体事务方面享有一定的自主权,能够决定关系到自身利益的北极事务。目前,阿拉斯加原住民对北极事务的影响力主要是通过原住民非政府组织来实现。<sup>[35]</sup>原住民享有的自治权却并不多,无法决定关系到自己及子孙后代命运的资源开发事务。

为缓和与原住民之间的矛盾,促进北极资源的顺利开发,联邦政府通过经济、法律、制度等途径,部分地提高了原住民群体对资源开发事务的权利。国会在1971年通过了《阿拉斯加原住民土地权利处理法案》,决定将阿拉斯加11.6%的土地归还给原住民,并赔偿经济损失。该法案在1976和1980年分别又进行了补充,以充分保障阿拉斯加原住民的权利。<sup>[36]</sup>阿拉斯加州和原住民组织的努力还赢得了美国政府对原住民群体参与北极政策制定的支持。阿拉斯加州和土著人代表得以作为美国代表团组成成员参加北极有关国际会议,维护自身权益。同时,联邦机构在制定北极政策的时候也会考虑到原住民对健康、文化和环保等事务的关注,重视北极地区的社区卫生和公共健康服务,为偏远地区的居民提供饮用水和污物处理服务。

## 四、美国北极政策的影响与走向

纵观美国历史,联邦权和州权之间的争斗从来没有停止过,权力分立和制衡是美国政治制度重要的原则,也成为美国政治文化的一部分。美国特殊的宪政体制,使得美国北极政策的出台是国内涉北极各利益团体平衡和博弈的结果。美国在北极拥有多元的利益与责任,参与美国北极政策制定的行为体也是多样的。<sup>[37]</sup>除阿拉斯加州以外,美国的北极政策还受其他多种因素的牵制及干扰。国会、环保组织,油气公司、利益集团等,都会对联邦政府的北极决策产生影响。联邦政府不仅要面对阿拉斯加州的政策压力,同时还需要协调上述各方的利益诉求。值得关注的是,奥巴马政府已经着手整合国内涉北极事务的部门和政治力量,以平衡国内各利益团体的政策实践。未来,阿拉斯加和联邦政府将继续围绕北极事务在合作与博弈中前行。

第一,阿拉斯加和联邦政府对待北极事务方面的差异将继续存在。在可预见的未来,阿拉斯加州与联邦政府在北极开发问题上的意见“落差”会得到一定程度的缩小,但完全消除却难以实现。双方仍然会在一定的范围内“争吵”不断,在博弈中开展合作。受北极地区特殊的地理环境、国内政治斗争的体制与情势等因素的制约,联邦政府的北极政策不可能完全符合阿拉斯加州的利益诉求。阿拉斯加州与联邦政府在北极开发问题上的意见也难以取得完全一致。

第二,阿拉斯加与联邦政府在北极事务的竞争在一定程度上会影响美国北极政策的实施与北极战略的落实。美国北极政策的制定与出台是多种力量角逐平衡的结果,这必将导致美国北极政策的执行与落实面临巨大的困难,无法保障政策的有效执行。即使联邦政府制定的北极政策符合阿拉斯加的利益要求,其政策的落实也存在不确定性。以破冰船的建造为例,尽管联邦有关机构和阿拉斯加国会议员多次呼吁增加破冰船数量以提高美国北极地区行动能力,但却一直得不到国会的批准。

第三,阿拉斯加与联邦政府围绕北极事务的竞争与博弈将影响美国北极政策的走向和调整。美国北极政策的任何调整,只能是在确保美国北极利益的基础上做一定范围内的“修正”,而不能视为美国联邦政府的政策妥协,因为美国北极政策是以美国的国家利益为依据而制定的。随着气候变暖的加剧,北极议题在美国政府议程中的地位将进一步提升。在保证应对气候变化、确保美国国土安全利益的前提下,美国的北极政策将统筹北极开发的国内和国际力量,进一步关照阿拉斯加本地的利益,提升原住民群体在北极事务上的话语权,促进阿拉斯加经济社会与环境保护的可持续发展。

在美国的政治体制下,宪法赋予各州较多的自由与权利。阿拉斯加独特的地理位置和特殊的经济、社会环境,决定了其在联邦政府北极政策方面拥有较大的发言权。尽管双方在优先议程设置、环境保护、原住民群体权益保护等方面存在诸多不同意见,但在确保美国北极利益,促进阿拉斯加基础设施建设以及北极资源开发和科学研究等方面,二者会彼此合作,以实现共同利益。未来在美国北极政策进程中,阿拉斯加与联邦政府的关系仍将在合作与博弈之间前行。

[注释]

[1] 张德明:《国际机遇的利用与美国向太平洋的领土扩张——

“路易斯安娜购买”和“阿拉斯加购买”新探》[J],《史学集刊》2009年第5期,第91页。

[2] 王静:《威廉·亨利·西沃德购买阿拉斯加原因探析》[J],《山东师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期,第139页。

[3] 阿拉斯加的锌、铅、铜、煤产量丰富,在美国资源总量中占有相当比重。参见 Heather A. Conley, “Arctic Economics in the 21<sup>st</sup> Century: The Benefits and Costs of Cold”, July 2013, p. 61, [http://csis.org/files/publication/130710\\_Conley\\_ArcticEconomics\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/130710_Conley_ArcticEconomics_WEB.pdf), 访问日期:2016年3月15日。

[4] 除普罗德霍湾及其附近地区外,阿拉斯加石油储备区、北极边远大陆架和北极圈国家野生生物保护区三个地区,油气资源储量也十分丰富。

[5] 北极问题研究编写组:《北极问题研究》[M],海洋出版社,2009年版,第17页。

[6] 肖洋:《韩国的北极战略:构建逻辑与实施愿景》[J],《国际论坛》2016年第2期,第15页。

[7] 严双伍、李默:《北极争端的症结及其解决途径——公共物品的视角》[J],《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2009年第6期,第830—836页。

[8] 李益波:《美国北极战略的新动向及其影响》[J],《太平洋学报》2014年第6期,第74页。

[9] 肖翀、王振星:《美军北极行动战略分析》[J],《国际资料信息》2012年第9期,第9页。

[10] 肖洋:《北极海空搜救合作:规范生成与能力短板》[J],《国际论坛》2014年第2期,第16页。

[11] 季澄:《浅析美国《北极地区国家战略报告》》[J],《国际研究参考》2013年第8期,第41页。

[12] John B. Bellinger, “The United States and the Law of the Sea Convention”, *Law of the Sea Institute Occasional Paper No. 5*, [https://www.law.berkeley.edu/files/5-bellinger\(3\).pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/5-bellinger(3).pdf), 访问日期:2016年3月22日。

[13] Sean Parnell, “We’re an Arctic Nation, It’s Time We Start Acting Like One”, 2013, [http://www.institutenorth.org/assets/images/uploads/articles/We're\\_an\\_Arctic\\_nation\\_It's\\_time\\_we\\_start\\_acting\\_like\\_one\\_By\\_Alaska\\_Governor\\_Sean\\_Parnell.pdf](http://www.institutenorth.org/assets/images/uploads/articles/We're_an_Arctic_nation_It's_time_we_start_acting_like_one_By_Alaska_Governor_Sean_Parnell.pdf), 访问日期:2016年3月21日。

[14] S. 270; United States Ambassador at Large for Arctic Affairs Act of 2013, <http://www.govtrack.us/congress/bills/113/s270>, 访问日期:2016年3月20日。

[15] John Kerry, “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>, 访问日期:2016年3月16日。

[16] Charles Emmerson & GladaLahn, “Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North”, *Chatham House-Lloyd’s*

- Risk Insight Report*, <http://www.lloyds.com/news-and-insight/risk-insight/reports/arctic-report-2012>, 访问日期: 2016年3月19日。
- [17] Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment-2009 Report*, April 29, 2009, p.154. [http://www.pame.is/images/03\\_Projects/AMSA/AMSA\\_2009\\_report/AMSA\\_2009\\_Report\\_2nd\\_print.pdf](http://www.pame.is/images/03_Projects/AMSA/AMSA_2009_report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf), 访问日期:2016年3月38日。
- [18] Robert Papp, "Coast Guard Arctic Strategy Rollout", May 21, 2013, <http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/Arctic%20Strategy%20Rollout%20FINAL%20to%20post.pdf>, 访问日期:2016年3月21日。
- [19] [25] National Strategy for the Arctic Region, May 2013, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf), 访问日期:2016年3月20日。
- [20] National Security Decision Directive 90, Apr.14,1983, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>, 访问日期:2016年3月18日。
- [21] Blueprint for a Secure Energy Future, March 30, 2011, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint\\_secure\\_energy\\_future.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf), 访问日期:2016年3月20日。
- [22] Nick Snow, "Obama Administration Outlines Arctic Energy Policy Initiative", *Oil and Gas Journal*, February 7, 2012, p.25.
- [23] Members of Alaska Arctic Policy Commission, [http://www.akarctic.com/?page\\_id=44](http://www.akarctic.com/?page_id=44), 访问日期:2016年3月20日。
- [24] Interagency Working Group on Coordination of Domestic Energy Development and Permitting in Alaska, *Managing for the Future in a Rapidly Changing Arctic: A Report to the President*, March 2013, [http://www.afsc.noaa.gov/publications/misc\\_pdf/iamreport.pdf](http://www.afsc.noaa.gov/publications/misc_pdf/iamreport.pdf), 访问日期:2016年3月22日。
- [26] Don Young & Rick Larsen, "The United States Needs to Turn its Attention to the Arctic Ocean", *Washington Post*, August 1, 2014, [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-united-states-needs-to-turn-its-attention-to-the-arctic-ocean/2014/07/30/1255c866-1753-11e4-9e3b-7f2f110c6265\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-united-states-needs-to-turn-its-attention-to-the-arctic-ocean/2014/07/30/1255c866-1753-11e4-9e3b-7f2f110c6265_story.html), 访问日期:2016年3月16日。
- [27] 张业亮:《奥巴马执政以来的美国联邦权和州权冲突》[J], 《美国研究》2015年第5期,第49页。
- [28] 孙凯:《奥巴马政府的北极政策及其走向》[J],《国际论坛》2013年第5期,第59页。
- [29] 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>, 访问日期:2016年3月16日。
- [30] Matthew Smith, "As U.S. Outlines Arctic Council Goals, Native Groups and State Lawmakers Left Wanting", <http://www.alaskapublic.org/2014/11/03/as-us-outlines-arctic-council-goals-native-groups-and-state-lawmakers-left-wanting>, 访问日期:2016年3月18日。
- [31] "Obama Proposal Would Open Arctic and Gulf of Mexico to Oil Drilling", *Los Angeles Times*, November 8, 2011, <http://latimesblogs.latimes.com/greenspace/2011/11/obama-opens-oil-drilling-in-arctic-gulf-of-mexico.html>, 访问日期:2016年3月20日。
- [32] Arctic Research and Policy Act of 1984, [http://www.nsf.gov/od/opp/arctic/iarpc/arc\\_res\\_pol\\_act.jsp](http://www.nsf.gov/od/opp/arctic/iarpc/arc_res_pol_act.jsp), 访问日期:2016年3月16日。
- [33] 彭秋虹、陆俊元:《原住民权利与中国北极地缘经济参与》[J],《世界地理研究》2013年第1期,第33页。
- [34] Kristofer Bergh, "The Arctic Policy of Canada and the United States: Domestic Motives and International Context", *SIPRI Insights on Peace and Security*, July 2012, p. 13, <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1201.pdf>, 访问日期:2016年3月18日。
- [35] 目前,积极为阿拉斯加原住民维护合法权益的原住民组织主要有:阿留申人国际协会、北极阿萨巴斯卡人理事会、因纽特人北极圈理事会等。参见叶江:《试论北极区域原住民非政府组织在北极治理中的作用与影响》[J],《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2013年第7期,第25页。
- [36] Monica E. Thomas, *The Alaska Native Claims Settlement Act: Conflict and Controversy*, *Polar Record*, Volume 23, Issue 142, January 1986, pp. 27-36.
- [37] 孙凯、潘敏:《美国政府的北极观与北极事务决策体制研究》[J],《美国研究》2015年第5期,第14页。

作者简介:孙凯,中国海洋大学法政学院副教授,中国海洋大学海洋发展研究院副研究员,博士。(山东青岛,266100)

杨松霖,中国海洋大学法政学院国际关系专业2014级硕士研究生。(山东青岛,266100)

收稿日期:2016-03-24

修改日期:2016-05-28