

# 环境非政府组织 参与北极环境治理探究\*

郭培清 闫鑫淇

**摘要：**作为北极核心问题之一，环境问题始终备受关注。而在应对日益复杂的北极环境危机中，以主权国家、政府间国际组织及区域组织为代表的传统治理主体的局限性日益凸显。环境非政府组织开始在北极环境治理中崭露头角并发挥着日益重要的作用，业已成为北极环境治理的重要行为体。以绿色和平组织和世界自然基金会为代表的环境非政府组织通过知识建构、游说、抗议等方式参与此项事务，努力推动北极环境治理体系从传统的单一功能逐步走向多元功能，为北极环境治理提供了新的契机。然而，环境非政府组织在相关工作的开展中也存在着自身建设、同各国政府及社会关系的协调等方面的问题，其解决途径在于加强自身建设，同北极国家和国际组织形成建设性的互动关系。

**关键词：**北极 环境 非政府组织 世界自然基金 绿色和平组织

**中图分类号：**D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2016)03-0078-91

北极地区作为全球生态环境系统的一个重要组成部分，对全球环境治理的作用不容小觑。同时，环境治理也是北极治理的核心议题之一。近年来，伴随着全球气候的变化，北极环境问题日益复杂，以主权国家和政府间国际组织为主体的传统北极环境治理体系开始面临挑战，其效率低下、透明度缺乏、执行力差、缺少实质性的具体行动措施等问题凸显。而环境非政府组织却在北极环境治理中崭露头角，并成为解决北极环境问题的重要行为体。对北极环境治理，国内外学界

---

\* 本文系“国家社科基金重点项目：北极治理与中国参与战略研究”（项目编号：14AGJ001）的阶段性成果。

主要从国际法、治理体系等角度展开研究,获得了一定理论成果。然而关于环境非政府组织对北极环境治理的参与,现在尚没有专门的学术成果,仅在部分探讨北极治理的专著中有所涉猎。本文以绿色和平组织和世界自然基金会在北极环境治理中的具体活动为切入点,阐述环境非政府组织在北极环境治理中所展现的优势与不足,试图进一步揭示环境非政府组织对这项事业所产生的深刻影响。

## 一、北极环境治理中的环境非政府组织

非政府组织是由个人为实现相关理想和愿望而组织的非官方、非盈利团体,它们通常涉及特定的问题领域,拥有自己的利益和主张,代表某一社会集团或阶层的要求,其成员来自世界各地。环境非政府组织系以环境保护为目的的非政府组织,是解决全球环境问题的重要行为主体之一,具有非政府性、独立性以及公益性特征,是“不同国家的个人、团体或联盟,为了促进环境保护领域的国际合作而建立的一种非官方的国际联合体”。有鉴于国际社会所面临的一系列超越国家和地区界限的国际性难题,多层次的全球治理已经开始被人们所接受。全球经济一体化也为经济和政治生活的其他参与者提供了登上世界舞台的机会。尽管国际政治依然由国家掌控,也并非所有非政府组织均有能力参与社会治理,但这类行为体自身权利的扩大依然是不争的事实。更为重要的是,非政府组织对全球治理的参与已经成为人们所公认的不可剥夺的权利。1996年联合

---

Oran R. Young and Gail Osherenko, "Polar Politics: Creating International Environmental Regimes", in *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2, 1995, p. 540; Stokke, Olav Schram, "Environmental Security in the Arctic", in *International Journal*, Vol. 66, No. 4, 2011, pp. 835-848. 刘惠荣, 杨凡: "国际法视野下的北极环境法律问题研究", 载《中国海洋大学学报》(社会科学版) 2009年第3期, 第1-5页; 孙凯, 郭培清: "北极环境问题及其治理", 载《海洋世界》2008年第3期, 第64-69页。

Rob Huebert 在 "Canada, the Arctic Council, Greenpeace, and Arctic Oil Drilling: Complicating an Already Complicated Picture" (2014) 中讨论了以绿色和平组织为代表的环保组织对加拿大北极石油开发政策的影响。杨剑《北极治理新论》中第九章第二节“非政府组织、科学家与北极治理”, 该部分介绍了环保类非政府组织在北极治理中所起到的舆论宣传、社会监督的作用。

Barbara Gemmil and Abimbala Bamidele-Izu, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance", in *Center for Environmental Law & Policy*, 2002, p. 3.

安祺, 王华: "环保非政府组织与全球环境治理", 载《环境与持续发展》2013年第1期, 第18页; 张杰, 张洋: "论全球环境治理维度下环境NGO的生存之道", 载《求索》2012年第12期, 第176页。

Barbara Gemmil and Abimbala Bamidele-Izu, "The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance", in *Center for Environmental Law & Policy*, 2002, p. 3.

Kal Raustilala, "States NGOs and International Environmental Institutions", in *International Studies quarterly*, Vol. 41, No. 4, 1997, pp. 719-740.

国经社理事会 297 号决议的通过标志着非政府组织开始全面参与联合国事务,它们以观察员等身份在国际政治中扮演着不可忽视的角色。此外,信息技术的快速进步、全球一体化的加深等众多因素相互促进,共同推动了非政府组织的迅猛发展。新的非国家行为体的出现使得传统主权国家的权力模式受到冲击,有学者认为,活跃于传统国际政治之外的非国家组织的发展,对于过去二十年的国际政治具有重要意义。在环境治理领域,非政府组织被认为是最重要的行为体之一。从斯德哥尔摩到哥本哈根联合国环境大会,它们不断推动着以国家为中心的环境治理模式向多中心的全球环境治理模式转变,其国际影响力也不断增强。非政府组织通常被认为兴起于 20 世纪后期,然而事实上,它们对环境治理参与已有近两个世纪的历史。面对全球性环境治理难题,以保护环境为宗旨的环境非政府组织发挥了重要作用。2007 年,由地球之友(FOE)和世界自然保护基金(WWF)等十多个非政府组织共同酝酿、起草并推动的《气候变化法案》在英国通过,这是非政府组织参与推行环保政策的典型案例。

#### (一) 北极环境治理现状

北极地区作为全球生态系统的重要组成部分,对维持全球生态系统的稳定具有特殊意义。作为地球的“冷极”,其独特的生态环境使环境保护成为北极治理的核心工作。2015 年 12 月 15 日,美国国家海洋与大气管理局(NOAA)发表报告称,当年北极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,即创下 115 年以来的新纪录。北极环境治理面临严峻的考验。这一地区自然生态系统的稳定性较低,可塑性不强,多样性单薄,系统惯性很小,这些特点导致其生态平衡的恢复和重建相当困难。北极脆弱敏感的生态系统以及较低的自我修复能力使之难以承受重大的突发性环境事件,以致生态污染一旦出现,

赵黎青：“应对非政府组织参与的联合国改革”，载《新远见》2008 年第 7 期，第 26 页。

Norbert Webera and Tim Christophersenb, “The Influence of Non-governmental Organizations on the Creation of Natura 2000 during the European Policy Process”, in *Forest Policy and Economics*, Vol.4, No.1, 2002, p.2.

Barbara Gemmil and Abimbala Bamidele-Izu, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance”, in *Center for Environmental Law & Policy*, 2002, p.3.

徐步华, 叶江：“浅析非政府组织在应对全球环境和气候变化问题中的作用”，载《上海行政学院学报》2011 年第 1 期，第 79 页。

蓝煜昕, 荣芳, 于绘锦：“全球气候变化应对与 NGO 参与：国际经验借鉴”，载《中国非盈利评论》2010 年第 1 期，第 88 页。

“NOAA 发布报告称北极气温达到百年来最高”，<http://www.polaroceanportal.com/article/667>

“中国北极科考：环境保护”，<http://www.people.com.cn/item/beiji/newfiles/S406.html>

势必会对当地的动植物、水源、空气以及原住民造成不可挽回的损害。然而，与之相对应的是，北极地区拥有储量丰富的能源和矿产资源。沉重的社会经济压力及其他多重因素的组合，促使北极地区各国领导人普遍将促进经济发展列为其致力于实现的目标之一。这一客观现实无疑加快了北极地区的资源开采的步伐。2012年4月，俄罗斯国家石油公司分别与埃克森美孚、埃尼公司和挪威国家石油公司签署了联合开发北极的战略合作协议，其中仅俄罗斯对巴伦支海和黑海区块的投资就达1000亿-1250亿美元。虽然欧美制裁延缓了俄罗斯北极油气资源的开发步伐，但俄罗斯表示坚持本国既定的能源开发战略。2014年，俄罗斯石油公司与中国石油天然气集团签署了在巴伦支海和伯朝拉海进行联合勘探作业的协议。2016年，俄罗斯天然气工业公司与中国石油天然气集团计划将一家在南坦别伊油气田基础上建成的产能为1650万吨的液化气厂投入使用。

随着北极地区面临的开发形势日益严峻，为保护北极地区脆弱的生态环境，以北极周边国家为主，包括国际社会其他成员在内，通过多方协调，已经初步建立了北极环境治理体系。在全球层面上，先后通过了《联合国海洋法公约》、《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔协定书》、《联合国气候变化框架公约》等国际环保协定；在区域层面上，先后通过了包括1973年的《北极熊保护协定》以及2004年的《美国和俄罗斯关于防止北极地区环境污染的协议》等在内的区域多边或双边环保协定。但受制于国际环境及地缘政治的影响，这种传统的治理模式表现出治理主体单一、约束力弱、执行力差、政策透明度低、缺乏相应的政治意图和资金支持等问题，致使大多数治理措施只能停留在意愿表达的层面，缺乏实质性的具体行动。针对如此情形，在环境治理领域具有重要作用的环境非政府组织开始逐步介入北极环境治理，并利用自身优势不断推动北极治理的进一步开展。

## （二）北极地区现有的环境非政府组织

北极地区现有的非政府组织数量在20个以上，从其背景和诉求看，主要与北极原住民、北极社区基础设施建设、北极环境保护等相关。其中涉及北极环境

---

杨振姣，董海楠：“北极环境问题研究综述”，载《中国海洋大学学报》（社会科学版）2012年第4期，第27页。

Rob Huebert, Canada, “The Arctic Council, Greenpeace, and Arctic Oil Drilling: Complicating an Already Complicated Picture”, in *Policy Paper*, March, 2014, pp.1-4. 俄罗斯等北极国家已经制定了系统的北极开发战略，参见俄罗斯2008年政策文件《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》，2013年政策文件《2020年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》和2014年批准的《2020年前北极地区社会经济发展国家规划》。

“俄罗斯石油公布合作开发北极细节”，<http://www.csgcn.com.cn/news/show-16771.html>

“俄罗斯希望与中国合作开发北极油田”，<http://www.cbskc.cn/news/shiyou/161192.html>

保护的 非政府组织主要有：贝洛纳基金会、地球之友/挪威自然保护协会、世界海洋保护组织、太平洋环境组织、世界自然基金会、阿拉斯加荒野联盟、国际湿地组织和绿色和平组织等。就活动范围而言，它们可被分为国际非政府组织、区域非政府组织以及国内非政府组织。贝洛纳基金会、世界海洋保护组织、国际湿地组织、绿色和平组织和世界自然基金会系国际非政府组织，太平洋环境组织为区域非政府组织，而阿拉斯加荒野联盟和地球之友/挪威自然保护协会则属国内非政府组织。而按照活动领域，可将之划分为综合型环境非政府组织和专业型环境非政府组织，其中属于前者的有绿色和平组织、世界自然基金会、贝洛纳基金会、地球之友/挪威自然保护协会、太平洋环境组织，它们关注环境保护的几乎每一个方面；世界海洋保护组织、阿拉斯加荒野联盟以及国际湿地组织则属于后者。它们中的世界海洋保护组织为全球最大的海洋环境保护组织，致力于保护海洋生态环境以及海洋濒危生物。阿拉斯加荒野联盟和国际湿地组织则分别从事阿拉斯加的荒野土地以及北极湿地生态系统的保护。在上述涉及北极环保与治理的非政府组织中，最具代表性的当属绿色和平组织和世界自然基金会。深入分析它们在北极的具体活动，将有助于我们进一步理解环境非政府组织通过何种方式从事北极环境治理并促进其发展。

### （三）世界自然基金会对北极环境治理的参与

在涉及北极地区的环境治理中，绿色和平组织和世界自然基金会的关注重点虽有交集，但也不尽相同。世界自然基金会以建立一个人与自然和谐相处的未来为其使命，致力于保护全球生物多样性、确保可再生自然资源的可持续利用、推动展开旨在降低污染和减少浪费性消费的各项行动。近年来，气候变化引起世界自然基金会的关注。该组织于1992年开始启动北极环境治理项目，通过发布报告、参与规则制定、建立保护区和加强与北极理事会等区域治理机构的合作等方式参与北极环境治理，在北极海洋治理、应对气候变化、生态环境保护等方面成就卓越。1992年，世界自然基金会开展“世界自然基金会全球北极项目”（WWF Global Arctic Programme），以在七个北极国家合作设立办事处的方式介入北极环境治理，对北极的气候变化、航运、石油、天然气和北极熊等问题尤为关注。为加强北极环境治理，世界自然基金会开展了“最后的北极”（The Last Ice Area）项目，希望通过与加拿大的环境管理机构及相关科学家的合作，进一步分析气候变化对北极海冰的影响，以及海冰变化对北极野生动物生存环境的影响。为加

---

“The Last Ice Area”，<http://www.WWF.ca/conservation/arctic/lia/>

强对北极动植物的保护和养护，世界自然基金会付出了巨大努力，其在北极熊保护中取得的成果尤其显著。2015年，在它的推动下，加拿大、美国、丹麦（格陵兰）、俄罗斯、挪威等北极熊主要分布国共同制订了“极地北极熊管理计划（Circumpolar Polar Bear Management）”，对北极熊及其栖息地进行保护。气候问题是北极环境治理中的又一核心议题。全球气候变化对北极敏感脆弱的生态环境日益造成重要影响。世界自然基金会一直关注北极的气候问题，为使各国民众对北极气候问题的重要性具有更为清楚的认识，2009年，世界自然基金会在其发布的题为《北极气候反馈：全球影响》的报告中，发出了北极气候变暖可能引发殃及全球四分之一人口的洪灾及导致难以预料的全球极端天气的增加等警告，敦促人们尽快认识到北极气候问题的严重性。

#### （四）北极环境治理中的绿色和平组织

如果说世界自然基金会侧重于从事研究和知识建构、发布报告及提供政策建议，著名的运动倡导型国际环境非政府组织——绿色和平组织则更倾向于通过宣传、游说及抗议等活动参与北极环境的保护与治理。虽然它一直采用“非暴力直接行动”的方式开展环保活动，但在公众看来，这一方式往往伴之以激进和非理性的行为。近年来，随着北极石油开发被多个周边国家提上议事日程，北极石油问题成为绿色和平组织从事北极环境治理的重点。该组织认为，在北极进行石油钻探是一个高风险行为，一旦出现原油泄漏，将会造成无可挽回的生态危机，而现阶段石油工业的发展尚不足以应对可能出现的灾害。针对美国内政部于2007年公布的阿拉斯加波弗特海石油天然气开发计划，绿色和平组织发布了以《北极不是赌场：波弗特海项目与北极海上石油钻探的持久危害》为题的科学报

---

“Arctic Nations commit to international plan for polar bears”,  
[http://WWF.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/arctic/news/?251712](http://WWF.panda.org/what_we_do/where_we_work/arctic/news/?251712)

“Arctic Climate Feedbacks: Global Implications”,  
[http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/WWF\\_arctic\\_feedbacks\\_report.pdf](http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/WWF_arctic_feedbacks_report.pdf)

“Warming Arctic's global impacts outstrip ,Predictions”,  
[http://WWF.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/arctic/news/?173262/Warming-Arctics-global-impacts-outstrip-predictions](http://WWF.panda.org/what_we_do/where_we_work/arctic/news/?173262/Warming-Arctics-global-impacts-outstrip-predictions)

杨剑：《北极治理新论》，北京：时事出版社，2014年版，第258页。

“The dangers of Arctic Oil”,  
<http://www.greenpeace.org/international/en/campaigns/climate-change/arctic-impacts/The-dangers-of-Arctic-oil/>

告,希望通过此种方式敦促美国政府放弃危险的北极石油开发计划。2012年,绿色和平组织的成员在新西兰登上了壳牌“星期五”号石油钻探船,以期阻止其北极石油之旅。2013年初,绿色和平组织对北极理事会推出的《北极海洋油污预防及反应合作协定》提出批评,认为其草稿内容毫无约束力,不足以应对北极可能出现的漏油事故,允许石油公司代表参与草稿制定的行为难以让人接受。2015年4月,六名绿色和平组织成员登上了越洋公司的“极地先锋号”石油钻井平台,并悬挂上抗议北极海上石油开发的横幅。除组织抗议活动外,绿色和平组织还制作并发布了大量关于北极环境治理的资料和视频,希望藉此唤起人们对于北极环保的关注。

## 二、环境非政府组织参与北极环境治理的主要方式及其优势

世界自然基金会和绿色和平组织在北极环境治理中所采取的措施,颇为典型地反映了环境非政府组织参与环境保护和治理的主要方式,及其自身所具备的优势。环境非政府组织通过知识建构、环保运动、监督评估等途径增进公众对相关问题的认知,推动北极环境治理由意愿走向行动。

(一)在专家咨询的基础上进行知识的建构及传播,在为政府提供政策建议的同时,也与其展开知识影响力的竞争,由此促进民众环保意识的增强。

与政府部门相比,非政府组织通常具有更为专业的分析和处理问题的能力,且有条件将专门的咨询意见传送到官僚系统的内部。同时,非政府组织自身的专业知识构建和传播也与政府部门形成竞争,并以此推动后者将环境治理措施落到实处。以世界自然基金会和绿色和平组织为例,作为最重要的环境非政府组织,它们都拥有自己的专业团队,并与相关学科专家保持密切的联系,从而使之得以针对相应的环境问题,推出极具科学价值的专业报告。这些专业报告一方面有助于人们形成有关环境治理的知识架构,提升其环保意识,另一方面也成为政府治

---

“The Arctic is Not a Casino: The Beaufort Sea Project and The Enduring Hazards of Arctic Offshore Drilling”,

[http://www.greenpeace.org/canada/Global/canada/report/2012/09/ARTIC\\_OFFSHORE\\_REPORT.pdf](http://www.greenpeace.org/canada/Global/canada/report/2012/09/ARTIC_OFFSHORE_REPORT.pdf)

“Greenpeace activists, actress occupy Alaska-bound drill ship”,

<http://www.adn.com/article/20120223/greenpeace-activists-actress-occupy-alaska-bound-drill-ship>

“Leaked Arctic Council oil spill response agreement ‘vague and inadequate’ - Greenpeace”,

<http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/Leaked-Arctic-Council-oil-spill-response-agreement-vague-and-inadequate---Greenpeace/>

“Greenpeace protesters board Shell Arctic drill rig in Pacific Ocean”,

<http://www.adn.com/article/20150406/greenpeace-protesters-board-shell-arctic-drill-rig-pacific-ocean>

理决策的重要参考。

尤为值得一提的是,世界自然基金会作为北极地区唯一享有北极理事会观察员地位的非政府环保组织,可以参加北极理事会会议、与北极地区相关机构进行合作并就相关项目发表自己的见解。2008年,为有效遏制北极海洋石油的泄漏及清理其污染,该组织开展了一系列研究,并最终发布了题为《应对北极水域溢油时间的挑战》的报告,分析了北极地区溢油清理工作所受的具体条件限制,为该地区石油天然气开发及溢油应急计划的制定提供了参考。2015年8月,世界自然基金会致函北极理事会,要求其对途经北极地区的废弃燃料驳船给予关注,以防止该船舶可能给当地环境造成污染。

(二)以倡议与游说、抗议与斗争等方式动员民众,引起政治家、企业家对环境治理的关注。

倡议、游说、抗议、斗争是环境非政府组织在参与环境保护、推动环境治理中最普遍运用的方法。倡议和游说往往针对相关企业、公司及政府部门,环境非政府组织力求通过游说,强化企业的环保意识,改变其可能损害环境的商业行为,或促使政府管理部门出台相关环保标准及取消可能危及环境的开发政策。2014年,针对壳牌公司力图重返北极从事石油开发的举措,绿色和平组织开展了一系列抗议和游说活动。它游说壳牌重要的合作伙伴——著名的国际玩具公司乐高停止与壳牌的商业合作;与此同时,在公众中发起“一人一信”活动,运用网络视频,呼吁人们给乐高公司写信,表达自己对壳牌开采北极石油的担忧。在不到三个月时间内,该活动获得一百多万人的支持。慑于强大的社会压力,荷兰乐高公司最终决定停止与壳牌的商业合作。

(三)通过信息的披露和公开,参与政府部门的环境治理并对之实行监督与评估,提高民众对北极环境治理的参与和认可程度。

针对传统治理模式中政策透明度低的问题,非政府组织以信息披露、参与治理及实行监督等方式对之加以改进,提高民众对环境治理参与和认可的程度。2011年,凯恩能源进入格陵兰实施其北极石油开采计划,对此,绿色和平组织

---

中国科学院国家科学图书馆:《科学研究动态监测报告》2008年第6期,第1页。  
<http://www.llas.ac.cn/admin/upload/%E8%B5%84%E7%8E%AF%E4%B8%93%E8%BE%91%EF%BC%882008-6%EF%BC%89.pdf>

“Drifting Barge Brings Arctic Council Opportunity”,  
<http://WWF.panda.org/?243930/drifting-bergs-brings-arctic-council-opportunity>

“绿色和平组织敦促乐高公司停止与壳牌公司的合作”,  
[http://news.ifeng.com/a/20140702/40989371\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140702/40989371_0.shtml)



要求它向公众公布其石油泄漏处置方案并接受监督。鉴于凯恩能源的多次拒绝,绿色和平组织依据北极理事会公布的《海洋石油和天然气准则》,明确指出,溢油应急机制必须在开钻前到位,运营商应当允许公众审查溢油应急计划及发表评论。此外,包括绿色和平组织全球总干事库米·奈都在内的多名环保人士冒险登上凯恩能源的石油钻井平台,要求其停止北极石油开采,公布溢油应急计划副本。在该组织的多方努力和巨大的社会压力下,格陵兰政府终于在2011年8月公布了凯恩能源的溢油应急计划,并表示愿意接受公众的监督。

### 三、环境非政府组织在北极环境治理中的现实困境

尽管环境非政府组织在北极环境治理中正发挥着日益重要的作用,且相对于传统的政府组织而言,具有其自身独特的优势,但它们同样存在难以忽视的弊端。随着体制化逐渐增强,以世界自然基金会为代表的倡导研究型主流环境非政府组织也开始面临组织臃肿、资金来源不透明、合法性存疑等问题。

一些激进环保组织对世界自然基金会的独立性及其与商界合作的运作模式产生怀疑。2010年,世界自然基金会全球收入达10亿欧元,其中企业捐款占到10%。2012年,该组织名誉主席、西班牙国王胡安·卡洛斯在博茨瓦纳捕猎大象一事被媒体曝光,引发全球抗议。在“拯救雨林”(Rettet den Regenwald)和“罗宾森林”(Robin Wood)等非政府组织心目中,世界自然基金会早已不是纯粹的动物保护组织,而是企业的共犯。它通过向企业颁发破坏自然的执照,换取其大量的捐款和在环保问题上微不足道的让步。在2013年的《华盛顿公约(CITES)》大会上,世界自然基金会就将北极熊从附录提升为附录的提案投下否决票,引起世人争议。2012年,由德国记者兼制片人惠斯曼(Wilfried Huismann)出版的《世界自然基金会黑皮书:熊猫标志下的黑幕交易》及制作的纪录片《与熊猫的协议》在德国引起热议。惠斯曼在该书中指出,世界自然

---

“绿色和平全球总干事库米·奈都冒牢狱之险阻挡凯恩能源北极钻油”,  
<http://www.greenpeace.org/china/zh/news/releases/climate-energy/2011/06/kumi-naidoo-boards-arctic-oil-rig/>

“Greenpeace and WWF anniversaries highlight wildly differing tactics”,  
<http://www.theguardian.com/environment/2011/sep/14/greenpeace-WWF-anniversaries>

“Green Veneer: WWF Helps Industry More than Environment”,  
<http://www.spiegel.de/international/world/WWF-helps-industry-more-than-environment-a-835712.html>

“只为科研美科学家将珍惜须翡翠鸟杀死制成标本”,  
[http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/society/u7ai4729998\\_K4.html](http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/society/u7ai4729998_K4.html)

“WWF International accused of 'selling its soul' to corporations”,

基金会每年从各国政府和大企业获得数以百万计美元的捐款，此外，可口可乐、壳牌石油、孟山都、汇丰银行、美国嘉吉、英国石油、美国铝业、挪威耕海等跨国公司通过与世界自然基金会的合作以“漂绿”其获取的大量商业利益。而包括壳牌石油和英国石油在内的能源及石油公司一直是北极资源的重要开发商。尽管世界自然基金会声称反对壳牌对北极石油的开发，但人们对它在北极的环保措施不免打上一个问题。对此，该组织德国发言人埃勒斯（Jörn Ehlers）进行了反驳，他认为，作者虽然有权利表达自己的意见，但鉴于《与熊猫的协议》忽视了新闻界最基本的规范和标准，它并不能反映世界自然基金会的真实情况。

与世界自然基金会等传统主流环境非政府组织存在的问题相比，作为以行为激进著称的运动倡导型环境组织，绿色和平组织面临着更为严峻的危机：（1）该组织的所作所为导致它与工商业集团矛盾尖锐，时时处处都有被追究法律责任的可能。其所秉持的“非暴力直接行动”原则使之常常行为冲动，缺乏理性。以绿色和平组织在北极地区的环保行动为例，仅在过去的五年间，其成员便多次面临被起诉和逮捕的风险。2011年，两名绿色和平组织成员因抗议英国凯恩石油公司在格陵兰巴芬海的石油钻探活动，遭到丹麦海军的拘捕。2012年，八名绿色和平组织成员因抗议壳牌公司在楚科奇海的石油开采活动，被新西兰奥克兰地方法院起诉；（2）对北极石油政策开采的激烈反对致使绿色和平组织与北极周边国家关系紧张。近年来，北极周边国家纷纷出台北极石油开发政策，从传统的北极石油生产国挪威、俄罗斯到现今的美国、加拿大，北极石油的开采正呈方兴未艾之势。对此，绿色和平组织发起了大量激烈的抗议行动，以致其与有关国家关系紧张。2013年，三十名搭乘“极地曙光号”抗议俄罗斯开发北极石油资源的绿色和平组织成员被俄边防人员逮捕，发生了轰动世界的“极地曙光号事件”。2014年，有学者撰文指出，面对绿色和平组织对北极石油开发的抗议，“加拿大作为北极理事会主席国，必须采取行动维护本地区秩序，保障北极石油开发的顺利进行，减少难以避免的抗议活动的出现，确保获得批准的公司顺利地从事勘

---

<http://www.theguardian.com/environment/2014/oct/04/WWF-international-selling-its-soul-corporations>

“<熊猫解密>揭 WWF 为企业‘漂绿’”，[http://www.pefcchina.org/\\_d276827434.htm](http://www.pefcchina.org/_d276827434.htm)

“Is the WWF too close with industry?”

<http://www.dw.com/en/is-the-WWF-too-close-with-industry/a-16117590>

“Greenpeace Arctic oil protest ended by Danish navy”

<http://www.theguardian.com/environment/2011/jun/02/greenpeace-arctic-oil-protest-ended>

“Xena in Trouble! Lawless Pleads Guilty to Trespassing”

<http://www.adn.com/article/xena-trouble-lawless-pleads-guilty-trespassing>

探”；(3)绿色和平组织的活动方式和治理手段导致了它与部分北极原住民之间的矛盾。一方面,该组织激进的、非理性的行为常常被视为对秩序的破坏和对法律的挑衅,以致部分民众对之印象不佳;另一方面,其激进的治理方式影响了当地部分居民的利益,致使双方之间产生矛盾。1983年,在绿色和平组织的呼吁下,欧洲议会禁止海豹皮在欧洲的销售,此举对部分北极原住民的生活造成重大影响。2011年,对绿色和平组织旨在抵制凯恩能源在格陵兰开发石油的各项行动,当地居民反应冷淡。在2013年的“极地曙光号事件”中,始终有人质疑绿色和平组织行为的合法性。

#### 四、环境非政府组织在北极环境治理中的出路

作为环境治理领域最重要的行为体之一,环境非政府组织所具有的创造性、灵活性、对于环境保护的长远思考和预见性等特点使之与政府组织相比,有着更加明显的优势。环境非政府组织的参与将有助于构建一个更为有效的北极环境治理机制。环境非政府组织在北极环境治理中的未来不仅取决于其本身,北极国家和以北极理事会为代表的从事北极治理的国际组织也应该加强制度创新,对北极地区的环境非政府组织持更加包容的态度。

首先,需要加强环境非政府组织自身建设,充分运用互联网技术,完善非政府组织论坛运作机制,共享信息,改善形象。尤其是应当充分发挥环境非政府组织的纽带和桥梁作用,为弱势群体提供发声的途径。2011年,北极非政府组织论坛正式宣告成立,其中16个北极非政府组织成员中,有8个为北极环境非政府组织。包括这类组织在内的非政府组织应进一步加强和完善北极非政府论坛建设,广泛运用互联网技术,构建信息共享平台,通过知识和信息的分享,帮助环境非政府组织增强自身建设的能力,促进北极环境非政府组织间的相互合作,提高其工作成效和影响力。同时,环境非政府组织需要格外加强与原住民及北极当地居民的沟通和交流,强化与其他类型的非政府组织的合作,关注北极弱势群

---

Rob Huebert, “Canada, the Arctic Council, Greenpeace, and Arctic Oil Drilling: Complicating an Already Complicated Picture”, in *Policy Paper*, March, 2014, pp.1-4.

“Greenpeace’s True Aim is to Destroy Industrialized life”,  
<http://www.express.co.uk/comment/expresscomment/444470/Greenpeace-s-true-aim-is-to-destroy-industrialised-life>

Barbara Gemmil and Abimbala Bamidele-Izu, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance”, in *Center for Environmental Law & Policy*, 2002, p. 13.

“Arctic NGO Forum”, <http://arcticngoforum.org/news.aspx?id=4944>

体的环境利益，维护北极地区的环境正义。

其次，环境非政府组织应加强与以北极理事会为代表的北极区域性政府间组织的合作，积极参与北极环境治理体系的构建，推动北极环境治理体系的与时俱进。数十年来，非政府组织在议程设置和政策制定过程中扮演了更加积极的角色，始终在帮助公众、政府以及国际组织发现新的问题。除此项能力外，环境非政府组织也具备推动或参与关于某一领域问题的议程设定或决策的能力。正如加拿大前外交部长阿克斯沃西（Lloyd Axworthy）所指出的，“很明显，我们不应该再将非政府组织看成单纯的宣传或咨询角色，它们现在已经是决策程序的一部分。”现阶段北极地区的环境治理仍然以国家行为体为主，北极理事会作为该地区最重要的区域组织在北极区域环境治理中发挥着重要作用。在该地区有十一个非政府组织获得了北极理事会的正式观察员身份，它们将有权参加北极理事会的相关会议并提出自己的观点和意见。然而，我们也应该看到，在这些非政府组织中，世界自然基金会是唯一拥有北极理事会正式观察员身份的北极环境非政府组织。环境非政府组织今后应加强与包括北极理事会在内的区域组织的联系，强化与北极理事会的相互合作，推动更多的北极环境非政府组织进入北极环境治理的协商程序。环境非政府组织也当积极参与北极环境治理体系的构建，拓宽其发展的思路，推动该体系的与时俱进。

再次，以北极理事会为首的北极区域性政府间组织应加强制度创新，增强环境非政府组织的合法性，拓展其参与北极环境治理的合法途径。以世界自然基金会及绿色和平组织为代表的全球性环境非政府组织面临的一个重要困境是它们在国际法中“主体地位”的缺失。尽管自1910年起，国际法研究院和国际法协会即制定公约，就赋予国际非政府组织法律人格的问题开展研究，但迄今尚未取得明显进展。为克服这一弊端，在某些情形下，鉴于特定的非政府组织所发挥的关键作用，各国政府会赋予其通常仅给予国际组织的若干权利。例如，红十字国际委员会、红十字会和红新月会国际联合会同许多国家签订了总部协定，其中规定它们享有某些特权与豁免。面对以绿色和平组织和世界自然基金会为代表的非政府组织，北极主权国家和北极理事会应该充分利用北极地区独特的政治生态环境，借鉴国际经验、强化制度创新，推进这些组织参与北极环境治理的合

---

Barbara Gemmil and Abimbala Bamidele-Izu, “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance”, in *Center for Environmental Law & Policy*, 2002, p. 15.

[美]史蒂夫·夏诺维茨著，黄志雄，居梦译：“非政府组织与国际法”，载《东方法学》2012年第1期，第147-148页。

法性,努力拓展其开展相关工作的合法途径,进一步促进北极环境治理机制的多元化。

总之,环境非政府组织只有在北极问题上同各国政府和重要的国际组织建立起建设性的合作关系,其目标方可得以实现;北极国家和国际组织也只有对环境非政府组织持包容和因势利导的态度,才能顺利地推进可持续发展战略的实施。二者之间的良性互动,将更有效地推动北极地区环境治理的开展。

### 结 语

现阶段将环境非政府组织真正纳入北极环境治理体系依然是一个挑战,环境非政府组织面临着来自其自身、政府治理主体以及国际法等多方面问题的困扰。然而,我们也应当看到下列事实,即面对长期以来单一的北极环境治理模式,环境非政府组织正通过知识建构、游说、抗议等方式,努力推动北极环境治理体系从传统的以国家为中心逐步走向多元化,它们对北极环境治理体系的构建作用日益增强。2015年9月28日,在耗费了70亿美元重返北极后,荷兰皇家壳牌公司宣布,因在美国阿拉斯加外海的北极圈无法开采到足够的原油资源,将最终放弃充满争议的阿拉斯加西北海岸石油钻探计划。尽管促使壳牌放弃北极石油开发是多方因素综合作用的结果,但这可以称得上是绿色和平组织反对北极石油开发的一次胜利,该组织发起的“守护北极”在很大程度上唤起了人们对北极石油开发的关注,公众强烈的环保意识令相关行为者承受着巨大的压力。环境非政府组织正在以自己的方式影响和改变着北极的环境治理,这是一支无法阻挡的力量,但其作用的充分发挥也越来越要求环境非政府组织同北极地区各国和国际组织建立起建设性的互动关系。

(作者简介:郭培清,中国海洋大学法政学院教授,博士,青岛,266100; 闫鑫淇,中国海洋大学法政学院硕士研究生,青岛,266100)

收稿日期:2016年1月

(责任编辑:胡传荣)

## **Exploring of Arctic Environmental Governance By Environmental Non-governmental Organization**

Guo Peiqing Yan Xinqi

**Abstract :** As the core of Arctic issues, Arctic environment problem has obtained much attention. In cope with the increasing complexity of the arctic environmental crisis, the limitations of traditional governance actors such as sovereign state, inter- governmental international organization and regional organization have become more and more prominent. In this situation, the environmental non-governmental organization has been playing an increasingly important role in arctic environmental governance, and has become one of the key actors of the arctic environmental governance. The environmental non-governmental organizations represented by Greenpeace and the World Wildlife Fund are committed to knowledge construction, lobbying and other ways to participate in the arctic environmental governance , and to promote the transition of Arctic environmental management system from traditional simplification to pluralism, which create a new chance for the Arctic environmental governance. However, some problems such as self-construction and tensions with governments and society are remaining to be resolved by strengthening self-construction and building interactive relationship within Arctic states and relevant international organizations.

**Key word :** Arctic; Environment non-governmental organization; World Wildlife Fund; Green Peace