

# 新时期北极成为和平竞争区的发展逻辑

奥兰·扬 杨 剑 安德烈·扎戈尔斯基

**【内容摘要】** 2020—2030年的北极是国际社会应对全球气候变化的关键舞台，北极治理将成为大国政治中日益敏感的领域。中、美、俄三国作者在本文中共同论证新时期北极成为和平竞争区域的发展逻辑，认为“新北极”将是一个存在竞争的和平区域，即使战略利益存在分歧，主要参与者也有机会在特定问题上进行合作。即使大国博弈对北极的影响日益显著，北极事务中“混合动机”的国际互动也可以促进各方在特定问题上的合作，并将注意力转向北极国家和其他各利益攸关方共同关心的问题上。相关合作领域和制度的调整包括制定避免武装冲突的行为准则、应对气候变化、管理商业航运、保护生物多样性及整合国际科学资源和活动。北极理事会应向新的参与者开放话语权，管理新兴的复合治理体系，采取措施保护北极在国际事务中特殊的属性。

**【关键词】** 北极 大国政治 和平竞争 治理 国际合作

**【作者简介】** 奥兰·扬（Oran R. Young），加利福尼亚大学圣塔芭芭拉分校教授；杨剑（Yang Jian），上海国际问题研究院副院长、研究员（上海 邮编：200233）；安德烈·扎戈尔斯基（Andrei Zagorski），俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所研究员

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)03-0001-21

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202203001

当今北极与冷战后有很大不同。北极国家在 1991 年开始实施北极环境保护战略，并在 1996 年建立了北极理事会，主动建立起一个独特的区域治理体系。作为“高层论坛”，北极理事会的任务是促进“北极国家之间的合作与互动，同时让北极原住民社区和其他北极居民参与到共同的北极事务之中”。<sup>①</sup> 当时的这种国际治理安排是基于这样的愿景，即将北极视为国际事务中的一个偏远区域，并具有其自身的政策议程。对这些政策议程感兴趣的主要为北极国家，而且这些国家主要的关注点是与环境保护有关的问题。<sup>②</sup> 有鉴于此，北极理事会当时将北极八个国家的作用置于首位，赋予北极原住民组织永久参与者的特殊地位，并将其他参与者的作用限制于观察员的地位。在北极理事会成立之初这样做是有其合理性的。但是，随着时间的推移，在 21 世纪 20 年代，形势将发生改变，进而也会产生新时期的发展逻辑。

## 一、21 世纪 20 年代的新北极

四分之一世纪过去，斗转星移，不断变化的形势引发国际社会对 1996 年确立的北极理事会的愿景提出质疑。以当时的愿景能否充分解决当下新的北极治理问题仍有待探讨。很多证据已经证明，北半球高纬度地区在地球气候系统动态中起着至关重要的作用。北极丰富的石油、天然气等自然资源储量不仅引起北极国家决策者的重视，也吸引了中国等域外国家的注意，还吸引了包括道达尔、埃克森美孚和壳牌等国际能源公司的关注。此外，国际局势的整体变化加剧了中国、俄罗斯和美国之间的紧张关系。虽然北极本身不是大国严重冲突的发源地，但大国政治的影响正在蔓延到北极。无论是 2014 年的克里米亚危机还是 2022 年 3 月的俄乌冲突，都对北极国际合作以及共同应对全球性挑战的议程构成了严重的障碍。北极能否继续保持其与国际事

---

<sup>①</sup> Arctic Council, “Ottawa Declaration on the Establishment of the Arctic Council,” September 19, 1996, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00\\_Ottawa\\_1996\\_Founding\\_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y).

<sup>②</sup> Oran R. Young “Shifting Ground: Competing Policy Narratives and the Future of the Arctic,” in Kristina Spohr and Daniel S. Hamilton, eds., *The Arctic and World Order*, Washington DC: Foreign Policy Institute, 2020, pp. 47-62.

务主流的距离并维持其“和平区”的地位，值得国际社会担忧。<sup>①</sup>

### （一）两种不同的主张

面对北极和全球变化，有观点将新现实主义或地缘政治的叙事方法应用到北极事务中，并将北极地区视为大国政治角力的新舞台。美国前国务卿蓬佩奥在 2019 年北极理事会部长级会议期间发表讲话称，“北极地区已成为全球大国角力和竞争的舞台”<sup>②</sup>。依此说法，未来若干年北极事务的发展轨迹将在很大程度上受到美、中、俄全球对抗在北极地区溢出效应的驱动。受此论点影响，在一些媒体对当前北极事务变化的报道中，挑衅性视角的报道日益突出。一些外交政策分析者和国际关系专业的学生对北极事务的叙事产生了新的兴趣。尽管他们对北极事务知之甚少，但却能轻易地将大国政治的新现实主义叙事应用于世界各地正在发生的事件上，这一趋势也很明显。

面对北极和全球的变化，另外一种回应方式则有些刻舟求剑式的僵化，即简单地扩充 20 世纪 90 年代所建立的北极治理体系。这类学者以 2013 年北极理事会部长级会议的愿景声明为基础，声称理事会“已成为北极地区卓越的高级别论坛，我们已使该地区成为一个独特的国际合作领域”。<sup>③</sup> 在 2021 年部长级会议上，各国部长通过了《北极理事会战略计划》。该计划重申了这一愿景，声称：“展望 2030 年，我们设想北极仍然是一个和平、稳定和开展建设性合作的地区，是一个充满活力、繁荣、可持续发展的地区，并为其所有居民（包括原住民）提供一个安全的家园。”文件还提到，“北极理事会仍将作为北极合作的主要政府间论坛”<sup>④</sup>。依此论述，北极理事会的主要行为体虽然认为对北极治理架构进行适度调整（例如增加北极理事会观察员参与特定项目的机会）是有意义的，但又认为没有必要对现行北极治

---

<sup>①</sup> Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on "Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?"* Busan: Korea Maritime Institute; and Honolulu, HI: East-West Center, 2020, pp. 11-16.

<sup>②</sup> Michael R. Pompeo, "Looking North: Sharpening America's Arctic Focus," U.S. Department of State, May 6, 2019, <https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html>.

<sup>③</sup> Arctic Council, "Vision for the Arctic," May 15, 2013, [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/287/MM08\\_Kiruna\\_Vision\\_for\\_the\\_Arctic\\_Final\\_formatted%20%281%29.pdf?sequence=1](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/287/MM08_Kiruna_Vision_for_the_Arctic_Final_formatted%20%281%29.pdf?sequence=1).

<sup>④</sup> Arctic Council, "Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030," May 20, 2021, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374.2601>.

理体系进行更具深远意义的调整（例如改变北极理事会的结构特征）。

## （二）本文的研究设想

我们认为，以上两种回应方式都未能提供一个充分的出发点或解释框架来应对 21 世纪 20 年代新的北极问题。地缘政治或新现实主义的论述忽略了一系列重要领域，在这些领域中的主要参与者在制定共同的北极治理措施方面具有明确的共同利益。而那些以刻舟求剑的方式简单扩充既有治理安排的主体在战略设想方面忽视了一些根本性变化，使得治理安排在 20 世纪 90 年代的形势下已不再那么有效。为了阐述这些特征并探索其对北极治理的影响，本文拟分为三个步骤加以探讨。下一节将介绍“新北极”的“新”之所在，重点分析 21 世纪 20 年代的主要形势与 20 世纪 90 年代的不同之处。在此基础上，重点讨论各方利益和诉求重合的合作领域，认为各方均有机会针对当代北极的重点问题合作制定共同的应对措施。而后，本文讨论为利用上述机遇应如何对现有北极治理架构进行调整。未来的北极治理体系将保留现有体系的关键特征，同时也将纳入新的因素，并进行重大调整。这些经过精心设计的重大调整将有助于在未来十年对北极地区进行有效治理，并有助于和平竞争区前景的实现。

## 二、新时期的北极呼唤创新思维

在涉及北极的问题上，21 世纪 20 年代和 20 世纪 90 年代的情况有很大变化。尤其是在中、美、俄等大国参与的领域均发生了诸多变化。在 21 世纪 20 年代，围绕北极的主张或行动发生变化和存在差异的情况下，以合作方式解决北极具体问题的空间确实存在。

### （一）20 世纪 90 年代北极的状态

20 世纪 90 年代，冷战结束和苏联解体后出现的一系列不同寻常的情况使许多人接受了一种通常被称为“北极例外论”的观点。这种观点的基本含义是北极本身作为一个安全意义上低紧张度地区，作为世界主流事务之外的偏远地区，其地位使北极国家可以根据自身特点来处理北极问题，而较少受

世界其他地区发生事件的影响。关于北极和平区的思路就是基于这种论述，它为北极理事会等机制的发展和运作提供了理论基础。

从各种社会、经济和自然条件的角度来看，俄罗斯是一个极具优势的北极国家。但在 20 世纪 90 年代，俄罗斯正挣扎于苏联解体后的困境之中。新的俄罗斯联邦专注于创建法律和政治方面新的治理体系，以应对苏联解体后的挑战。当时国民经济急剧下滑，俄罗斯无法在北极制定雄心勃勃的发展计划，俄联邦政府对偏远地区有效控制的能力相当有限。在北极地区，许多苏联时期留下的军事设施被关闭或废弃，北方海航道的运输量急剧下降。

20 世纪 70 年代末，中国开始了翻天覆地的经济改革。中国经济在 20 世纪 90 年代快速发展。随着时间的推移，这种发展动力将使中国在全球范围内崛起为经济强国，并为最终成为一个全面成熟的大国奠定基础。值得注意的是，20 世纪 90 年代国内的发展经验在帮助中国确立通过经济手段发挥国际影响力方面的确发挥了重要作用。注重通过经济手段发挥国际影响力已成为近年来中国国际活动的一个显著特征。在 20 世纪 90 年代，中国尚未考虑其北极政策倡议，更遑论去阐明中国北极政策的重要性了。

许多人认为，20 世纪 90 年代美国是唯一得以存续下来的超级大国，但当时的美国政府并未制定具有明确指向的北极政策。克林顿政府享受着经济增长带来的优势，将主要注意力集中于其国内问题。从美国 20 世纪 90 年代在国际舞台上的表现来看，美国政府当时的关注焦点包括巩固核不扩散机制、处理与前南斯拉夫解体相关的暴力冲突以及中东地区持续的紧张局势。美国热衷于树立其作为全球大国的形象，对北极等“低紧张”地区的问题几乎没有兴趣。而且正是美国而非任何其他北极国家反对形成一种涵盖高度政治化的雄心勃勃的北极治理倡议，并坚持将北极理事会的功能限制在环境保护和可持续发展等低政治事务上，才形成当今北极理事会的功能权限。

## （二）21 世纪 20 年代的新变化

如果依照 20 世纪 90 年代的情况评估，那么嵌入在“北极和平区域说”之中的核心前提似乎是完全合理的。但将当时的情况与近年来出现、并可能在未来十年主导北极政治的形势进行对比，我们就会发现其中的变化。

首先，俄罗斯已重新崛起，拥有强大的中央政府，其重组后的经济高度依赖大量的自然资源的开采，尤其是其位于北极的天然气资源。<sup>①</sup> 俄罗斯的决策者很希望外界承认俄罗斯是一个能够在全球范围内发挥影响力的大国。这就使得俄罗斯在北极实现了各方面的发展，其中包括俄罗斯北方舰队的现代化以及重新启用或改善一些陈旧的军事设施，也包括加速西伯利亚西北部的油气开采，以及将北方海航道打造成为全球重要的航运商贸动脉等。

其次，中国正日益发展成为与美国不相上下的全球大国，而且开始对北极等看似偏远地区的事务表现出兴趣。其中，出于对经济政策工具的偏爱，中国已开始对北极自然资源的开发和有增长潜力的北极航线开展投资和建设。从北美北极地区的加拿大和格陵兰岛到北欧的冰岛、挪威和芬兰，再到俄罗斯，中国的投资者已经在尝试各种投资机会。尽管许多努力尚未取得成果，但中国已成为西伯利亚西北部天然气项目的主要投资者，并参与沿北方海航道向东亚运送液化天然气（LNG）的市场路线建设。<sup>②</sup>

再次，美国很快意识到，唯一的超级大国的地位并不能保证其在处理世界各地出现的问题时都能取得成功。长期的阿富汗战争和伊拉克战争在一片失望声中草率收场，其与中国在南海等地区的关系持续紧张，这些都清晰地表明美国在特定情况下有效部署力量的能力是有限的。在北极，俄罗斯和中国的进展提高了美国的警惕性，中俄的行动被美国战略决策者解释为对美国在高政治领域的主导地位的挑战。这些战略忧虑也体现在美国的具体行动上。美国开始向北大西洋附近的北极水域部署军舰，采取措施补充其已严重萎缩的破冰船舰队，并与挪威等北约盟国合作军演，旨在提高其在北极条件下作战行动的能力。

21 世纪第一个十年发生的一系列事件有助于人们理解影响北极国际关

---

① Tatiana Mitrova, "Russian Arctic Energy Development, Sustainability and the Northern Sea Route," in Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on "Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?"* pp. 147-166.

② Yang Jian and Henry Tillman, "Perspective from China's International Cooperation in the Framework of the Polar Silk Road," in Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on "Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?"* pp. 275-292.

系的重大趋势。<sup>①</sup> 2014 年，俄罗斯在克里米亚和乌克兰东部采取政治和军事行动。随着事态发展，产生了国际危机。美国及其盟国反应强烈，并对俄罗斯实施制裁，包括停止埃克森美孚等石油公司在俄罗斯的北极地区合作开发活动。这一轮“制裁一反制裁”过程引发俄美关系普遍恶化，也间接促成了俄罗斯和中国在北极问题上开展务实合作。中国于 2013 年提出了“一带一路”倡议。不难发现，“一带一路”倡议的逻辑与中国在北极与俄罗斯以及其他北极参与者的合作实践是高度吻合的。这就是中国“冰上丝绸之路”政策出台的背景。中国同时启动了对特定项目的投资，包括在亚马尔半岛和吉丹半岛开采天然气，以及探索利用北方海航道开展商业运输。

2016 年特朗普当选美国总统，为北极地区的国际关系增加了不稳定和不可预测的因素。特朗普在个人层面上向普京摆出了友好姿态，但美国政府却针对俄罗斯出台了增强版的制裁清单，并放任几项战略武器限制协议过期失效。特朗普在对华贸易问题上挑起公开冲突，并指责中国寻求成为与美国平起平坐的全球超级大国。美国的行为使人们对全球政治秩序的未来越来越感到不安。事态的发展也在北极造成了一种紧张气氛，并破坏了各方促进北极国际合作的努力。时任美国国务卿的蓬佩奥在 2019 年北极理事会部长级会议召开前夕发表讲话，表示北极已成为“全球大国角力和竞争的舞台”。蓬佩奥还声称，作为回应，美国“将开展北极军事活动，加强武装部队的存在，重建破冰船舰队，增加海岸警卫队的财政预算，并在军队内部设立一个新的北极事务高级职位”<sup>②</sup>。

### （三）如何看待这些发展变化

一个有趣的现象是上述大国间的变化让很多外交分析者、国际关系专业的学生和国际媒体记者对北极的兴趣大增。相反，多年从事北极研究的学者在几十年前就认为北极是一个日益重要的地区，但是却一直很难激发对北极的兴趣。现在各界人士和分析者们却忽然都热衷于对北极问题发表见解，比如谈论对各种北极问题可以或应该采取何种行动。值得注意的是，在对北极

---

<sup>①</sup> Marc Lanteigne, “How to Balance on the Ice: Great Power Politics and Emerging Arctic Security,” in Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on “Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?”* pp. 39-52.

<sup>②</sup> Michael R. Pompeo, “Looking North: Sharpening America’s Arctic Focus.”

问题缺乏深入了解的情况下，人们很容易将国际政治的一般性论述应用于北极事务中，从而忽略了北极问题的特殊性。

为数不少的观点直接将新现实主义论述作为思考北极国际政治的基础。以此论述，民族国家（尤其是主要大国）都是自私的，其主要动机是在与对手的互动中将自己的相对权力最大化。大国间的冲突是国际社会常态，国际制度在处理高政治事务方面的价值有限。因此，单个国家必须假设其他国家会尽一切可能来追求利益，并时刻准备在面临潜在威胁时保护自身利益。在环保等低政治问题上，国际合作也许是可行的；但在处理特定的高政治问题时，地缘政治压力是无法摆脱的力量。同样按照这一论述，即使面临令人日益担忧的气候变化，在未来十年北极的国际政治舞台上，主要将是中国、俄罗斯和美国的竞争。而且，北极将成为先进武器装备的演练场和重要的战略资源（如天然气）的来源地。<sup>①</sup>

但是，即使将北极国家和其他国家对北极不断增强的政治意图考虑在内，本文依然认为，以新现实主义论述作为思考当今北极国际关系的框架有失偏颇。虽然在北极还存在争议地区和问题，例如北极西北航道水域的法律地位、俄罗斯有关东北航道部分地区法规的合法性、对北冰洋中部的深海海底部分地区管辖权的重叠主张问题，以及挪威斯瓦尔巴渔业保护区与 1920 年在巴黎签署的《关于斯匹次卑尔根群岛的条约》相关条款的兼容性等，但是所有了解北极的观察者都承认北极仍是一个非紧张地区。这些问题都不太可能引发国际危机，更遑论爆发武装冲突。主要相关方已多次表达了对《联合国海洋法公约》所述规则的遵守，并承诺以和平方式解决北极问题。

毫无疑问，北极与域外世界的联系越来越紧密。无论是应对气候变化、全球能源市场变化，还是中、俄等国在加速美国主导的战后世界秩序衰落进程中的所作所为，都可以证明北极与外部世界联系的加强。但如果因为这种联系的加强就认为“北极大国政治的出现（或再现）将致使促进北极特定国际合作的所有努力归于失败”，那将大错特错。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Rebecca Pincus, “Three-Way Power Dynamics in the Arctic,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, 2020, pp. 40-63.

<sup>②</sup> Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on “Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?”* pp. 9-16.

俄罗斯正着力于其武装部队的重建和现代化，这是俄罗斯在全球范围内重新确立其大国地位的努力。鉴于俄罗斯的地理位置，北极不可避免地在其战略中占据重要地位。但值得注意的是，俄罗斯并未将军事部署作为对北极问题施加影响的手段。2018年中国政府发表了《中国的北极政策》白皮书，正努力为本国“近北极国家”的身份提供实质证明。截至目前，中国在北极的活动仅限于适度扩大对资源开采项目的投资、尝试利用北方海航道、加强科学考察和研究。特朗普执政期间，美国五角大楼和各军兵种重新重视北极，并推出围绕北极安全问题的各项战略。然而，拜登政府执政后，美国在北极安全问题上的激烈言辞有所缓和，也没有证据表明在可预见的未来美国在北极的军事设施会急剧增加。

合理的结论，是北极并非大国政治的重点地区，而仍然是外围地区。中美战略竞争的重心在西太平洋的南海和东海，不会向北延伸。俄罗斯和美国摆出相互威慑姿态的地区依然集中在欧洲和北大西洋。近期俄罗斯和美国（及其北约盟国）在北极的军事活动都集中在挪威和巴伦支海，可以将此理解为北大西洋的延伸。上述敏感的战略竞争区域差异很大，但也不会影响北极的核心区域。常规的海上行动仍然无法进入北极核心，除非主要参与者大量投资开发能够在恶劣条件下可持续航行的能力。<sup>①</sup>

总体而言，“新北极”国际关系的发展态势很难与北极理事会“使该地区成为独一无二的国际合作区”的愿景相吻合。在国际政治整体格局发生变化的情况下，国际社会无法将北极变成一个特殊的和平合作绿洲。据判断，“北极例外论”的想法无法作为解决当今北极问题的基础。在未来若干年，大国政治将成为北极国际关系的一个显著特征。然而，这并不意味着“安全化”的影响会将北极变成一个武装冲突区域，致使相关各方无法就21世纪20年代北极出现的一系列具体但重要的问题达成合作。

问题的关键不在于当代北极是和平区还是冲突区，而在于在承认20世纪90年代的北极和21世纪20年代的北极之间存在差异的情况下，如何合

---

<sup>①</sup> Andrei Zagorski, “A Russian Perspective on High Politics in the New Arctic,” in Lawson W. Brigham et al., eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on “Will Great Power Politics Threaten Arctic Sustainability?”* pp. 68-77.

作解决北极的具体问题。尽管七国集团与俄罗斯在其他问题上持续僵持，但 2021 年 5 月举行的七国集团外长会议公报仍将“北极的和平、可持续经济发展和环境保护”列入七国集团与俄罗斯开展切实可行合作的清单。<sup>①</sup>

### 三、新时期北极的竞争与合作可以并存

对“新北极”的国际关系是合作性还是冲突性的描述固然重要，但是更有意义的是将注意力转向北极国家和其他各利益攸关方共同关心的问题上，并创造合作机会以取得丰富成果。新时期的北极合作将是一幅更复杂的图景，其中“混合动机”的国际互动可以促进在特定问题上的合作，即使全球层面的政治活动对北极的影响日益显著。为了充实北极是和平竞争区这一观点，本文在避免武装冲突、气候变化、商业航运、保护生物多样性以及科学研究五个领域合作方面进行系统研究，所提倡议注重创新性，其精神与北极理事会 2021 年 5 月部长级会议通过的《北极理事会 2021—2030 年战略计划》的主题基本吻合。<sup>②</sup>

#### （一）避免武装冲突

北极在军事安全问题上仍属于一个低紧张度的地区，但仍有需要制定非正式的、实践上行之有效的措施。这些措施旨在最大限度地减少意外冲突带来的危险，并化解孤立事件发生后冲突升级的可能性。一些国家正加紧在北极部署先进的军事系统，尤其是在与北大西洋接壤的北极地区，各种类型的战争模拟训练和军事演习越来越频繁。即便北极已经进入大国政治时代，也没有国家能从北极地区发生的武装冲突中获益。许多国家在世界其他地区的经历清楚地表明，在此类场景中确实有发生意外事件的可能，而且这些意外事件可能导致一损俱损。在这种情况下，需要制定行为准则，以尽量减少武装冲突的可能性，并在事件确实发生时缓和紧张局势。即使是在冷战期间，

---

<sup>①</sup> G7 Communiqué, “G7 Foreign and Development Ministers’ Meeting: Communiqué,” U.K. Foreign, Commonwealth & Development Office, May 5, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/g7-foreign-and-development-ministers-meeting-may-2021-communiqué/g7-foreign-and-development-ministers-meeting-communicé-london-5-may-2021>.

<sup>②</sup> Arctic Council, “Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030.”

这种行为准则也曾经存在，并在美苏武装力量的互动中发挥了建设性作用。在克里米亚危机之后，北极地区国防部长的非正式会议于 2014 年中断。北极问题关注者一再呼吁恢复这一机制。毫无疑问，恢复这一会谈机制是有益的，因为避免武装冲突需要采取更具体的措施。

近期，美俄双方根据 1972 年达成的协议，重新启动了旨在防止海上及其空域危险军事事件发生或升级的措施。这些措施适用于巴伦支海和挪威海，也与俄罗斯北方舰队和美国第二舰队的活动区域有部分重叠。在西太平洋也已经建立降低涉及中国和美国及一些盟国活动军事风险的机制。中国在北极没有军事部署，在可预见的未来也没有这样的计划。但是，如果在更远的未来，中国海军行动扩展到更北的海域，也可以采用类似的机制。

目前最迫切需要建立有效行为准则的是巴伦支海。该地区也是俄罗斯北方舰队的母港所在。北方舰队拥有俄罗斯列装的大部分海基弹道导弹；美国及其北约盟国则在该海域开展一系列军事活动。需要特别重视的是，美国攻击型潜艇经常在俄罗斯海军基地附近行动，而俄罗斯攻击型潜艇则需要通过巴伦支海，在其位于科拉半岛和北大西洋的基地之间来回游弋。

## （二）应对气候变化

与地球上其他任何地方相比，气候变化的影响在北极表现得更迅速、更显著。海冰和冰川的加速流失、严重的海岸侵蚀、永久冻土层的快速融化、大规模的山林野火、不受控制的洪水以及对野生动物的威胁日益增加，成为北极当前面临的现实，而不是对未来前景的描绘。<sup>①</sup> 尽管特朗普时期的美国政府否认气候变化问题，尽管部分俄罗斯决策者表示气候变化能对俄罗斯北部产生积极影响，但是几乎所有人都能够理解气候变化问题正在成为北极政策的首要任务和议程。俄罗斯通过的 2020 年版的北极战略<sup>②</sup> 和制定的 2021 至 2023 年担任北极理事会主席的工作计划<sup>③</sup> 都清楚地表明，采取措施应对

<sup>①</sup> Jessica Blunden and Tim Boyer, eds., *State of the Climate in 2020*, Special Supplement to the Bulletin of the American Meteorological Society, Vol. 102, No. 8, August 2021, pp. 263-316, <https://doi.org/10.1175/22021BAMSSStateoftheClimate.1>.

<sup>②</sup> Kremlin, “Russian Arctic Policy, The Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic until 2035,” 2020, <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywN04OgKil1mAvaM.pdf>.

<sup>③</sup> Arctic Council, “Russia’s Chairmanship Programme for the Arctic Council 2021-2023,”

这一日益严重的威胁已经刻不容缓。北极合作的这一进展为北极治理指明了两条途径：其一是北极本身适应气候变化的影响，即采取措施以促进北极自身适应气候变化影响；其二是北极为全球应对气候变化做贡献，即提出有助于促进全球应对气候变化的北极倡议。

尽管全球任何地方减少温室气体排放都会有助于在全球范围内减缓气候变化，但是适应气候变化的努力通常在局部范围内进行。尽管如此，鼓励国际合作，努力保护北极社会生态系统的完整性非常有益。整个北极社会都面临着相似的威胁，如海岸侵蚀、永久冻土层融化和河流泛滥等。在应对这些威胁治理的有效性方面，北极国家之间有很大的合作空间来交换意见、分享专业知识。北极理事会可以为寻找有效治理战略的决策者提供交流平台，帮助其寻求已被证明且能够成功应对由气候变化引起或加剧的具体问题的战略。专门为年轻人设计的北极大学网络所开展的教育活动也有助于提高北极社会的适应力。

虽然北极本身并不是温室气体排放的重要来源，但是针对该地区的倡议和举措可以起到先行先试的作用，以提供可推广的治理经验。一个很有前景的例子是关于黑碳和甲烷这两种重要的短期气候污染物的治理。国际社会对此类气候治理越来越重视。为减少北极及其他地区短期污染物的排放，北极理事会通过了行动框架，并成立了黑碳和甲烷专家组，确立了在泛北极地区到 2025 年将 these 污染物排放量较 2013 年减少 25%—33% 的目标。北极理事会可以为有志于推动达成具有约束力协议的人们提供工作场所，以实现最终将这些污染物的治理扩展到北极和非北极国家的目标。虽然关于北极治理黑碳和甲烷的协议无法解决与这些污染物排放相关的全球威胁，但该协议将是对这一问题进行全球治理的开始，这对于推动全球范围内应对这些污染物的努力发挥重要的赋能作用。<sup>①</sup>

### （三）管理北极商业航运

---

May 20, 2021, <https://arctic-council.org/about/russian-chairmanship-2/>.

<sup>①</sup> Malgorzata Smieszek, “US-Russia Cooperation on An Arctic Methane Agreement Could Improve Relations — and Slow Climate Change,” *Arctic Today*, June 14, 2021, <https://www.arctictoday.com/us-russia-cooperation-on-an-arctic-methane-agreement-could-improve-relations-and-slow-climate-change/>.

在过去 20 年里，有关北极商业航运治理的国际合作显著增加。从 2002 年自愿性的航运指南开始，以及随后受到北极理事会 2009 年北极海上航运评估的激励，国际海事组织（IMO）制定了具有法律约束力的《极地航行准则》，其条款于 2014—2015 年在国际海事组织相关委员会内达成一致。2017 年初，在对现有的《国际海上人命安全公约》（SOLAS）和《国际防止船舶造成污染公约》（MARPOL）进行修订后，《极地航行准则》得以成为具有法律约束力的治理规则。《极地航行准则》以处理海上安全和环境保护的措施为特色，树立了良好的典范，说明当主要参与者的利益可以协调时，在推进制定合作措施以解决真正重要的具体问题方面具有可行性。事实也表明，航运界的各方面都在采取必要措施遵守当前《极地航行准则》的各项内容。

随着商业航运在北极水域的持续增长以及航运对环境影响的不断加深，国际社会更需努力加强对北极航运的监管，并解决诸如提升水文气象服务和加强冰区搜救能力等与航运相关的各种问题。在现阶段，禁止运输重油和以重油为燃料的船只在北极航行，已成为当务之急。其他如船舶撞击海洋哺乳动物、水下噪音污染、域外物种入侵北极的危险以及对沿海社区居民生存活动的潜在干扰等问题也是治理重点。鉴于航运界、环保主义者、沿海社区居民和其他群体利益和诉求的分歧，在这些问题上取得进展并非易事。例如，国际海事组织最近决定强化《极地航行准则》，其中包括从 2024 年起禁止在北极使用重油的内容。但是此举却引起了环保主义者的强烈批评。他们认为这些还远远不够，不足以解决他们所认定的紧迫问题。<sup>①</sup> 未来几年的航运治理模式可能是渐进式模式，环保主义者一定会批评其进展缓慢，而航运界则担心航运成本和负担的不断上升。但在过去几十年中，北极航运治理系统就是在协商制定各方都可以接受的修订过程中不断发展起来的。因此，北极地区未来十年的主要条件也不会构成对上述发展模式的严重障碍。

#### （四）保护生物多样性

在保护活动范围跨越北极国家间边界的野生动物以及保护生活在或迁徙至北冰洋的海洋生物方面，北极已具有大量与制定和实施共同措施相关的

---

<sup>①</sup> Jonathan Saul, “UN Approves Ban on Heavy Ship Fuel in Arctic,” *Reuters*, November 20, 2020, <https://jp.reuters.com/article/shipping-arctic-imo-idUKL8N2HY5IS>.

国际合作经验。对原住民出于生计捕鲸的管理，正在根据 1946 年《国际捕鲸管理公约》的规定进行。1973 年《北极熊保护协议》为协调五个北冰洋沿岸国家共同保护北极熊活动区域提供了保障。事实还证明，两国间的合作措施在保护野生动物及其赖以生存发展的栖息地方面颇有助益，典型的例子包括挪威和俄罗斯之间保护巴伦支海地区环境的双边制度，以及加拿大和美国之间保护每年往复迁徙于育空地区和阿拉斯加地区的北美驯鹿群的双边制度安排。近期，北极候鸟保护倡议作为一项新的国际机制，加入了北极野生动物保护网络体系。这是由北极理事会北极动植物保护工作组发起的一项活动，旨在促进所有北极候鸟迁徙沿线国家的国际合作。北极迁徙鸟类的飞行路线从西伯利亚和阿拉斯加向南延伸到澳大利亚南部。上述国际合作机制的一个显著特点是它为各国政府中专业机构之间的有效合作提供了基础，而无需考虑参与国之间在高政治领域的总体氛围。<sup>①</sup>

新的治理需求将成为生物多样性保护的焦点。北极野生动物面临的具体威胁与自然界的生物物理变化有关，特别是与气候变化的影响有关。北极熊和海象等依赖海冰生存的物种受到北极海冰急剧减少的威胁；北极驯鹿等陆生物种的生存和繁衍面临冬季难以获得充足食物的威胁；白令海等地区不断变化的自然条件正导致多种海鸟的大规模死亡。归根结底，面对这些挑战需要在全球范围内有效应对气候变化问题。与此同时，应把握机会在北极启动一些保护措施以减轻其中部分威胁。一个特别有效的方法是致力于在“具有生态或生物意义的海洋区域”（ecologically or biologically significant marine areas, EBSA），采取行动维护生物多样性，保护这些区域免受包括捕鱼和航运在内的人类活动的影响，并在这些区域开展密切监测，针对可能对关键物种有害的事态发展提供早期预警。<sup>②</sup> 另一个重要举措则是制定北极理事会

---

① 2018 年 12 月“北极候鸟倡议执行研讨会”在中国海南举行。来自包括美国、俄罗斯等北极国家和中国、日本、澳大利亚等非北极国家在内的 20 个国家近 100 名代表参加了会议。会议讨论了北极候鸟迁徙路线沿途国家协调保护北极候鸟及其重要的迁徙停歇地行动，开展交流与合作搭建国际合作平台。

② The Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Report of the Arctic Regional Workshop to Facilitate the Description of EBSAs, UNEP/CBD/EBSA/WS/2014/1/5, May 20, 2014, <https://www.cbd.int/doc/meetings/mar/bsaws-2014-01/official/bsaws-2014-01-05-en.pdf>.

《海洋垃圾区域行动计划》。<sup>①</sup>

#### （五）建立北极科学研究网络

北极与南极不同。在南极洲，科学研究是最主要的人类持续性活动；而北极是数百万人永久的家园，受到从捕鱼、自然资源开采到军事部署等各种密集的人类活动的影响。尽管如此，所有北极国家和一些非北极国家都支持在北极实施大规模的科学研究计划，而且与科学考察相关的国际合作在北极已非常突出。这为发展北极科学的国际合作和建立科学研究的国际网络奠定了基础。国际北极科学委员会成立于1990年，有23个成员（主要是相关国家的科学院所）代表科学界确立北极科学国际合作的优先事项。从2016年开始，相关国家的科技和教育部长商定了每两年举行一次的非正式会议机制，以促进北极科学考察的信息交流，并讨论在国家科学计划层面的国际合作。2017年，八个北极国家签署了一项具有法律约束力的协议，旨在通过改善实地科学调查，放宽对科学设备和材料跨境流动的限制，以及促进数据交换等实际措施来加强国际科学合作。

上述均为建设性的步骤。但现阶段各国需要将分散的科学合作通过协调实现交互发展，以便国家资助机构与科学界能密切合作，确定研究优先事项；促进负责管理人员和科学设备跨越国界流动的政府官员与负责资助研究的机构和科学界代表的密切合作，以尽量减少在其管辖范围内开展研究的障碍，并支持在国家管辖范围以外地区工作的多国研究团队的活动。目前相关各方正在对这一需求做出建设性的回应。一个典型的例子是北冰洋中央区域综合生态系统评估工作组（Working Group on Integrated Ecosystem Assessment for the Central Arctic Ocean, WGICA）的运作。<sup>②</sup>但要使科学组织、资助机构和管理北极站点访问权的部门的活动网络化，将国际科学合作推向一个新的、更有成效的阶段，国际社会和各个国家还有很多工作要做。

---

<sup>①</sup> Arctic Council, “Regional Action Plan on Marine Litter,” 2021, <https://arctic-council.org/projects/regional-action-plan-on-marine-litter/>.

<sup>②</sup> 这个项目由国际海洋考察理事会（the International Council for the Exploration of the Sea, ICES）、北太平洋海洋科学组织（the North Pacific Marine Science Organization, PICES）和北极海洋环境保护工作组（the Protection of the Arctic Marine Environment Working Group, PAME）共同推动。

科学项目反映各国政府和其他资助机构的利益当然是可以理解的。这也意味着各方对科学项目优先排序有时会有所不同。因此，即使在普遍不涉及政治的科学研究领域，国际合作的实施也面临严重制约。尽管如此，在北极科学领域存在大量共同利益，开展科学研究的国际合作可以在积累有效执行国际协议所需的知识方面发挥建设性作用。当前的例子涉及积累“预防性措施”所需的知识。根据 2021 年 6 月生效的《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的条款，北冰洋中央区域的渔业预防性治理措施需要相关的知识。<sup>①</sup> 各国应该拓展其他国际科学合作项目，从而帮助北极国家和主要的非北极国家针对共同关心的问题制定和实施相关国际协议。

上文提到的北极国际合作领域和机会并未囊括所有方面。之所以提供这些例子，是为了证明 21 世纪 20 年代北极的总体形势与促进国际合作的重点努力相容。将“北极例外论”作为处理北极国际关系的基础已不再现实，各国在寻求中间道路。但强调北极大国政治重现的新现实主义论述都传递了对北极合作前景过于悲观的观点。这两种极端的观点都应该避免。中国的主张是建设性思考，在具体治理领域充实本国的主张，将其作为建设性地思考未来十年北极问题的基础。出于概括和易于辨识的目的，外界将关于新时期北极的特征描述为北极的“和平性竞争”。

#### 四、调整北极治理架构以解决新时代北极问题

以北极理事会为核心的现有北极治理架构已被证明比创建时更加有效。虽然北极理事会缺乏做出具有约束力决定的权威和率先实施实质性计划的能力，但有令人信服的证据表明它在许多领域都发挥了建设性作用。<sup>②</sup> 然而，无论是 1996 年理事会创建时的声明还是 2013 年部长级会议通过的愿景，都

---

<sup>①</sup> David Balton and Andrei Zagorski, “Implementing Marine Management in the Arctic Ocean,” Moscow: RIAC-Russian International Affairs Council, 2020, <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/implementing-marine-management-in-the-arctic-ocean/?msclid=97602550b2fd11ecb78bd7ee4272cc65>.

<sup>②</sup> Tom Barry et al., “The Arctic Council: An Agent of Change?” *Global Environmental Change*, Vol. 63, 2020.

没有提供恰如其分的视角来观察今天的北极问题，也没有提供有说服力的理由来建构一个治理框架以满足北极治理需求。对现有治理架构中的哪些部分进行调整将提高这些治理措施的绩效？人们是否有办法进行此类调整，以最大限度地提高所有相关方的接受度？本节将首先讨论北极理事会在实践层面的调整，然后讨论北极治理整体架构相关问题，以回答上述问题。

### （一）调整北极理事会

北极理事会的组成条款源于其部长级会议宣言，是不具有法律约束力的国际文件。<sup>①</sup> 有观点认为这是一个弱点，从而更倾向于尽快采取步骤，将北极理事会转制为具有公认法人资格的成熟的政府间组织。这种思路反映了部分人对于北极理事会治理作用的错误理解。北极理事会注定不会成为一个对北极事务做出权威决定并加以执行的国际机构。相反，其影响力体现在它能就新兴问题提供早期预警，提供受各方尊重的环境监测服务，为试图打造国际协议来解决各种治理问题者提供非正式协商场所，并行使召集权，广泛容纳并促进各方相互交流，以非正式的方式探讨共同关心的问题。北极理事会对现有做法的调整应寻求加强上述形式的影响，同时避免破坏其重要贡献的调整和变化。

在早期预警、议程设定、环境监测和创新政策倡议的酝酿方面，北极理事会成功的关键在于理事会工作组的成就。为了加深理解，后续将考察北极监测和评估计划（AMAP）在认识北极在地球气候系统中作用方面的工作，保护海洋环境工作组（PAME）提出的治理北极航运的倡议及其为国际海事组织处理极地航行规则提供议题框架的过程，以及北极动植物保护工作组（CAFF）在酝酿北极候鸟倡议方面所做的努力。现阶段我们需重新确认这些活动在理事会工作中的核心作用，同时避免工作组在处理此类事务中的作用被削弱的可能性。在这方面，建议恢复北极理事会的早期做法，即以北极事务高级官员（SAO）会议（以下简称“SAO会议”）为契机，在工作组负责人与北极国家外交代表之间展开广泛和实质性对话。

包括最近创建的基于 SAO 会议的海洋机制（SAO-based Marine

---

<sup>①</sup> Arctic Council, “Ottawa Declaration on the Establishment of the Arctic Council.”

Mechanism, SMM) 在内, 新的治理机制还需要认真斟酌自身使命。在未能就授权新的附属机构在北极采用基于生态系统的方法进行海洋治理达成一致的前提下, 北极理事会于 2019 年创建了 SMM。SMM 的活动将与 PAME 的工作重叠, 因而可能存在北极理事会关于海洋治理分工的“政治化”风险, 这也会对 PAME 解决类似问题的努力造成障碍。迄今为止, SMM 机制的活动仅限于举办网络会议, 讨论当前关注的诸如北极航运、海洋垃圾等一系列海洋问题。为了在北极理事会的架构中获取独特而持久的地位, SMM 必须利用其北极理事会的召集权来提供议事场所, 让众多参与者能够在非正式的基础上参加与北极海洋问题相关的政策讨论。<sup>①</sup>

自 2009 年以来, 北极理事会治理实践的一个重要进展是建立特别任务组, 为致力于为理事会打造非正式协议条款的人士提供非正式场合。正如 2011 年《北极海空搜救合作协定》、2013 年《北极海洋石油污染预防与应对合作协定》和 2017 年《加强北极科学合作国际协定》的案例所表明, 即使在当前北极地区总体政治、经济、环境条件发生变化的情况下, 北极理事会特别任务组也取得了显著成果。值得注意的是, 俄、美是上述三个工作组共同领导者。根据判断, 未来的关键问题是需要厘清各种工作组和特别任务组之间的关系, 尤其是在确立新创建的特别任务组的职能时需格外谨慎。理事会工作组是长期运作的机构, 其任务涵盖范围广泛, 例如保护北极海洋环境或保护北极动植物种群等。特别任务组是临时机构, 专注于搜索和救援等特定问题, 并在该问题解决后解散。在制定特别任务组的职权范围时谨慎行事, 有助于厘清这种区别。

近年来, 北极理事会的召集力大幅提升。北极理事会有 38 个观察员席位, 包括非北极国家、政府间组织和非政府组织。在这些观察员的参与下, SAO 会议已经聚集了全球大多数关注北极问题的重要参与者。此类会议为围绕北极新出现问题进行非正式磋商提供了契机, 这些问题往往超越了 SAO 会议的正式议程。这是一项非常重要的职能, 可以通过对理事会现有做法进

---

<sup>①</sup> Oran R. Young, “What Can We Learn about Ocean Governance from the Performance of the Arctic Council’s Task Force on Arctic Marine Cooperation?” *The Polar Journal*, Vol. 11, 2021, pp. 269-283.

行调整来加强。调整目标应该是在不引发因术语敏感性导致反对的前提下，欢迎更多来自观察员的意见和贡献。建设性措施可以包括取消一些过时的程序和规则，如暂停观察员资格、将自我报告作为延续观察员地位的条件、以及观察员财政捐助。<sup>①</sup> 最近召开的 SAO 特别会议的做法是让观察员发言，这是朝着正确方向迈出的一步。利用理事会的召集权，还可以创造机会在 SAO 会议的前一天或后一天组织一场特别会议，让所有参与者可以在不受理会正式议事规则约束的环境中讨论当前的重要问题。毫无疑问，其他形式的创新也值得考虑。最后应明确总体主张，在既不改变北极理事会的基本架构、也不破坏其独特的功能的前提下，有必要鼓励行为体的建设性参与。

## （二）协调北极复合治理体系

虽然北极理事会是现有北极治理体系的核心，但其发展方向是一个广泛的治理网络，分析者称之为复合治理体系。换言之，它是处理尚未按层级结构有序组织、分散的制度安排的集合。它处理的问题本身具有关联性。<sup>②</sup> 因此，在渔业、航运、石油和天然气开发、野生动物保护、环境保护和科学研究方面形成不同的离散制度安排。这些制度性安排适用于北极的全部或部分地区，但彼此之间没有明确的联系。

一个有趣的现象是，尽管在关于“新北极”的新现实主义描述中强调了大国政治竞争的出现，但在特定问题上，由这些大国参与的国际治理安排仍在继续出现，如由中国、美国、俄罗斯、加拿大、日本、韩国、挪威、丹麦、冰岛和欧盟共同签署的《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》于 2021 年 6 月生效。IMO 正在制定旨在规范并最终禁止在北极运营的船舶燃烧和运输重油的措施。有初步迹象表明，各方有兴趣共同制定处理甲烷和黑碳的北极协议。未来在这一发展方向会遇到两个问题，一是如何处理复合治理体系出现的新增加的具体内容，二是有必要协调复合治理体系中各个具体要素的关系，以避免碎片化并提升协调性。

---

<sup>①</sup> Andrei Zagorski, "A Russian Perspective on the Roles of Non-Arctic States in the Arctic," pp. 376-384.

<sup>②</sup> Oran R. Young and Jong-Deog Kim, "Next Steps in Arctic Ocean Governance Meeting the Challenge of Coordinating a Dynamic Regime Complex," *Marine Policy*, Vol. 133, 2021, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X21003377>.

关于如何协调具体要素，除了因地制宜个案处理之外别无他法。例如，签署《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》的下一步是建立起相应机制，将文件上的治理安排落实到实践中。幸运的是，俄罗斯和美国似乎都能够并愿意联手实现这一目标。在北极航运治理方面，挑战在于在出台各方均能接受的禁止燃烧和运输重油的执法细则的同时，需要进一步促进防止船舶碰撞海洋哺乳动物和减少水下噪音污染问题的对话。关于甲烷和黑碳以及其他新近成为焦点的类似问题，下一阶段的工作重点是提供适当的政策讨论场所，以适当方式来归纳待治理问题的特点，通过争取参与者的支持，将这些问题置于政策议程的首位。要推动北极治理的协调开展，就要为从事特定领域工作的人们提供机会，分享和借鉴他们的经验。与此同时，应鼓励实践者和研究者相互开展建设性交流。实践者致力于在特定问题上取得进展，而研究分析人员则从更宏观的视角来思考如何在广泛领域提升国际合作的有效性，发挥各自所长。

随着北极复合治理体系密度的增加，需要注意避免碎片化并提升协调性。<sup>①</sup> 随之而来的问题是应该如何处理北极航运监管与保护海洋哺乳动物以及管理捕捞者行为等治理安排之间的相互作用？有提议认为，可通过恢复北极海冰来作为应对气候变化手段；另有观点致力于建立治理北极各类捕捞活动、商业航运以及海上石油和天然气开发的制度。如何协调两个治理方向的关系，仍有待探讨。<sup>②</sup> 根据判断，创建一个新机制来充当这种功能的理由并不充分。在新时期政治、经济和环境变化的条件下，提议建立这种机制也不太可能获得关注。利用北极理事会提供的论坛以渐进的方式有效解决这个问题，应当是一条可行之路。在这方面，理事会的召集力是成功的关键。如今的 SAO 会议汇集了大多数主要参与方的代表，其中包括了中国等重要的非北极国家、国际海事组织等相关政府间组织以及国际北极科学委员会等重要的非政府组织。北极理事会需要与之协商，以协调不断扩大的北极复合治理

---

<sup>①</sup> Frank Biermann et al., “Governance Fragmentation,” in Frank Biermann and Rakhyun E. Kim, eds., *Architectures of Earth System Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp. 128-144.

<sup>②</sup> Anthony W. Strawa et al., “Arctic Ice Loss Threatens National Security: A Path Forward,” *Orbis International*, Vol. 64, No. 4, 2020, pp. 622-636.

体系。如今，明确承认理事会的这一职能并制定旨在加强这一作用的非正式安排是有益的。例如，在正式的 SAO 会议召开的同时，组织一场有多个利益攸关方参与的围绕具体领域的非正式磋商是相对容易的事。

## 结 束 语

本文阐明了对 21 世纪 20 年代北极国际关系两大论述的看法，承认“北极和平区”论述中关于“北极例外论”的局限性，不赞成关于北极已成为美国前国务卿蓬佩奥所称的“全球强权竞争的舞台”的说法。在分析的基础上，本文提出了一种新的论述，即“新北极是和平竞争区”的观点。忽视北极与全球系统之间日益密切的联系，僵化地认定大国政治的潮流不会影响北极治理议程的做法是毫无意义的。与此同时，也不应当被全球大国政治的溢出效应遮住双眼。国际社会应当看到促进北极治理各项国际合作的成功，看到类似合作机会在未来十年将继续出现的前景。本文还提出了有希望开展国际合作的具体领域，并讨论了调整现有北极治理机制的路径。本文并非主张对北极理事会的这些机构进行大规模重组，也并非呼吁各国共同努力就达成一项全面的北极条约进行谈判。而是认为现阶段需要对既有做法进行调整，这些调整从单一角度来看是温和的，但将其综合起来，可能会对应对 21 世纪 20 年代北极新挑战产生确切影响。

在本文行将刊发之际，俄罗斯和乌克兰之间的军事冲突爆发，北极事务的正常进程被打乱，与此相关的政府间合作模式和合作精神在短时间内难以恢复。尽管如此，本文仍坚信，北极本身依然是一个“低紧张”地区，并且有许多具有全球广泛影响的挑战需要开展文中所讨论的各项国际合作。今后，当国际形势缓和并可以建设性地解决这些问题时，各国在未来仍需要具有跨时代创新性观点的知识资本。我们希望本文将有助于引发进一步的讨论，并为北极未来治理提供一个新的起点。

[责任编辑：杨立]