美国北极战略新动向及对北极治理的影响*

□ 匡增军

〔提　要〕在北极地缘形势复杂化背景下，美国北极战略在认知、议题、合作三方面呈现出新的特点。美国北极战略调整旨在应对北极地区日益凸显的安全风险，确保美国在北极区域和全球秩序中的领导地位，增强自身参与北极治理的能力建设。美国北极战略新动向将对北极安全治理、发展治理及以北极理事会为核心的区域治理机制走向产生关键性影响。中国应妥善处理与美在北极的竞合关系，维护在北极的合法权益。

〔关 键 词〕美国、北极战略、北极治理

〔作者简介〕匡增军，武汉大学中国边界与海洋研究院、国际问题研究院教授、博士生导师，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员

〔中图分类号〕D871.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2023）2 期 0073-15

随着北极在国际体系中的战略重要性不断提升，兼具全球霸权国和北极国家双重身份的美国也逐渐将北极视为应对安全威胁和开展大国竞争的重要场域。拜登政府发布新版《北极地区国家战略》，阐明未来十年在北极事务上的战略目标与行动纲要。[1] 在北极地区秩序加速演进背景下，美国北极战

* 本文系作者主持的国家社会科学基金重大招标项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”（项目批准号：19ZDA140）的阶段性研究成果。武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生赵轩对本文有贡献。

[1] The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” October 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf.

略调整势必对北极地区地缘形态和治理前景产生关键性影响。

一、美国北极战略新特点

北极战略在美国国家战略中的优先地位日益凸显。拜登政府在 2022 年 10 月发布的《国家安全战略》中首度将“维护北极和平”列为重点关注的七大战略方向之一。[1] 美国曾先后于 1971 年、1983 年、1994 年和 2009 年出台四份“北极政策指令”，并于 2013 年发布首份《北极地区国家战略》[2]（下文简称“2013 版北极战略”）。新版《北极地区国家战略》则在承继美国以往北极战略布局的基础上作出明显调整，从国内、国际两个维度对新形势下美国在北极事务上的行动议程作出规划。[3] 基于对新版《北极地区国家战略》的解读，并结合拜登政府在北极事务上的最新实践，发现美国北极战略呈现以下新特点。

（一）认知转向：在战略竞争认知框架下平衡北极竞合

有学者在研究北极议题时曾提出“北极例外主义”（Arctic Exceptionalism），即把北极理解为“一个脱离全球政治变化的独特地区”，以及实现“区域治理、功能合作与和平共处的非政治空间”。[4] 这一论断在过去很长一段时期内符合包括美国在内的各北极国家的认知。在美国“2013 版北极战略”中，北极就被定位为一个“和平、稳定、没有冲突”的地区。近年来，伴随大国竞争加剧，美国对北极地缘地位的认知与定位逐渐转向。

---

［1］ The White House, “National Security Strategy,” October 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

［2］ The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” May 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

［3］ 新版《北极地区国家战略》提出美国北极战略的四大支柱（安全、气候变化与环境保护、可持续经济发展、国际合作与治理）和五项基本原则（联邦政府与阿拉斯加原住民部落和社区进行协商、合作和共同管理；深化与盟友和伙伴的关系；为北极长期投资制定计划；培育跨部门联盟和创新理念；美政府各部门和机构共同实施，并基于证据进行决策）。

［4］ Juha Käpylä and Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism: Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and the Crisis in Ukraine,” Finnish Institute of International Affairs, April 2015, https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2017/01/wp85.pdf.

2019 年美国时任国务卿蓬佩奥在访问芬兰时宣称，北极地区的性质已发生根本性变化，即从前的合作与低紧张态势已被大国对抗和竞争所取代。[1] 同年 6 月，美国《国防部北极战略》首次将北极定义为“潜在的战略竞争走廊”。[2] 当前，乌克兰危机外溢催动俄罗斯同其他北极国家在北极对峙分立，美国更加意识到北极对其安全的重要性，关于北极的“战略竞争”认知也得以存续，并在规划美国未来十年北极战略的文件中得以正式确认。新版《北极地区国家战略》认为“北极地区的战略竞争日益加剧”，并旨在通过出台系列措施让美国能够有效参与北极竞争和管理北极局势。

在美国构建的战略竞争语境下，中俄两国在北极活动的增多是致使北极形势发生转变的根源，而美国布局北极则是出于防御和应对。在对俄罗斯的关注上，美国主要聚焦过去十年间俄罗斯在北极的军事投入，以及对北方海航道的管控。而对于中国，新版《北极地区国家战略》认为中国“寻求通过扩大经济、外交、科学和军事活动来增加在北极的影响力”，妄称中国在北极开展科学研究等活动具有军事用途。[3] 与此同时，美国试图将中俄两国强行捆绑，渲染“中俄北极威胁论”，并将中俄不断走近以及加强北极合作的事实作为支撑该论点的说辞。例如有观点认为，中国在北极的投资与技术对于保护俄罗斯的安全利益至关重要，中俄在一些领域的合作将有助于俄罗斯对北约进行防御与挑战。[4]

值得注意的是，虽然拜登政府的认知框架沿用了特朗普政府时期提出的

---

［1］ Mikkel Runge Olesen and Tenna Nørup Sørensen, “Intensifying Great Power Politics in the Arctic– Points for Consideration by the Kingdom of Denmark: From an Analysis of Assessments and Strategies in Finland, Norway and Iceland,” Danish Institute for International Studies, January 1, 2019, https://www.jstor.org/stable/resrep21443.5#metadata_info_tab_contents.

［2］ US Department of Defense, “Department of Defense Arctic Strategy,” June 2019, https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF.

［3］ 2018 年《中国的北极政策》白皮书指出，中国参与北极事务坚持科研先导，并致力于维护和平、安全、稳定的北极秩序。但是西方关于中国在北极的科学活动具有军事用途的质疑并不少见。有观点认为，中国在北极建立科考站对于发展北斗 2 号卫星导航系统、空间科学计划以及天气预报系统非常重要，认为这些系统均具有“军民两用”性质。Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp.107–110。

［4］ Liselotte Odgaard, “Russia’s Arctic Designs and NATO,” *Global Politics and Strategy,* Vol.64, No.4, 2022, pp.89-104.

“竞争”这一关键概念，将北极视为大国战略竞争的场域，但二者的实践路径并不相同。特朗普政府秉持以对抗为基调的竞争思路，在一些区域性和全球性治理议题上走单边主义。而拜登政府则认识到北极安全威胁的多元性及其成因与影响的跨区域性，因此在战略竞争认知框架下依然强调开展国际合作的可行性。拜登政府北极战略在一定程度上整合了美国以往在北极的战略布局，以期实现美国国家利益的最大化。

（二）议题重整：维护北极安全与实现北极发展复合交织

安全与发展是美国北极战略的两条主线。在新版《北极地区国家战略》和《国家安全战略》中，美国都提出其面临来自北极地区的严峻安全威胁，这既包括大国竞争背景下北极军事局势紧张给美国带来的挑战，也包括气候、生态等非传统安全议题导致的风险。2022 年 8 月，泰德·史蒂文斯北极安全研究中心在美国国防部的支持下成立，该中心同时关注地缘政治和气候变化对北极安全的影响。[1] 这既有别于“2013 版北极战略”的和平低调，也不同于特朗普时期对非传统安全议题的轻视。在应对北极传统安全风险方面，美国一方面提升其安全维护能力建设，另一方面也寻求在双多边框架下扩大其军事影响力，包括与盟国、伙伴在北极地区定期举行联合军演，以及支持北约在北极发挥更大作用。在非传统安全方面，美国特别关注气候变化导致的生态系统破坏、基础设施损坏等问题，并提出两条应对路径：一是促进阿拉斯加地区适应新的自然环境；二是通过提出减排倡议等行动为减缓全球变暖作出努力。此外，实现可持续经济发展是美国北极战略的另一支柱内容。海冰减少为北极地区提供更多发展机会，新版《北极地区国家战略》为此提出诸多发展保障措施，包括：投资电信、港口等基础设施；改善阿拉斯加社区获得医疗、教育等服务的机会；发展旅游业等新兴经济部门；与盟国、伙伴合作开展投资，等等。

由于安全与发展相互依存，美国关于安全议题与可持续发展议题的规划

[1] US Department of Defense, “Ted Stevens Center for Arctic Security Studies DoD’s Newest Regional Center,” November 17, 2021, https://media.defense.gov/2021/Nov/17/2002894807/-1/-1/0/DOD-TSC-FACT-SHEET-(FINAL).PDF.

呈现出复合交织的特征，这一特征在当前更趋明显。一方面，美国北极安全目标的实现依赖发展。美国规划加强阿拉斯加地区的基础设施投资建设，对港口、机场进行改造，改善通信设施，这些举措在完善经济发展条件的同时也有助于满足美国在该地区的国防需求，提升美国在北极地区的军事存在与影响力。例如，美国拟在阿拉斯加州的诺姆（Nome）建成一个深水港，将对美国海岸警卫队正在建设重组的破冰船队开放，[1] 进而服务于美国在北极的安全利益。为维护国家能源安全与经济安全，新版《北极地区国家战略》计划探索阿拉斯加地区矿产开发的潜力，以“加强美国供应链的弹性”。另一方面，有关北极发展的规划也包含对安全因素的考量。应对环境、气候等领域的非传统安全威胁与可持续发展理念相伴相生，美国为此出台诸多治理措施，如发展可再生能源、在矿产开采时采用高环境标准等，保护北极的生态安全。在经济合作问题上，新版《北极地区国家战略》也提出，出于国家安全目的，将同北极盟友共同保护关键设施，并加强投资审查。

（三）合作调适：围绕北极议题开展国内外合作的方式与态度发生转变

在国内层面，美国力图在政府引导下整合更加多元的治理主体，强调发挥阿拉斯加地区和原住民在北极治理中的特殊价值。其一，美国对国内涉北极事务的工作架构与合作方式进行调整，加强自身治理能力建设。新版《北极地区国家战略》提出，北极事务不仅仅要靠政府解决，还需要建立私营部门联盟，鼓励美国学界、社会以及州、地方参与者合作应对挑战，同时也应促进美国联邦政府各部门、各机构的共同努力。例如在北极投资方面，文件提出应“加强政府对战略投资的支持”“激励私营部门在北极投资”，即一方面发挥有关公共服务体系的作用，如推动美国进出口银行、美国国际发展金融公司及美国贸易和发展署等对北极投资积极引导并出台相关规划，另一方面也应扩大私营部门在投资中的能动性，寻求推动北极地区经济的可持续发展。其二，美国更加重视发挥阿拉斯加州政府和原住民在北极治理中的作用，

[1] Jeremy Greenwood, “Great Power Competition and Overseas Basing in the Arctic,” February 2023, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/02/FP_20230207_arctic_basing_greenwood.pdf.

并推动阿拉斯加地区的可持续发展。新版《北极地区国家战略》指出，将“联邦政府与阿拉斯加原住民部落和社区进行协商、合作和共同管理”确立为推进战略实施应当遵循的五项原则之一，同原住民的“共同管理”这一表述首度出现在美国北极战略文件中。同时，拜登政府在北极事务上的实践也体现出对发挥阿拉斯加地区作用的关注，在由其任命的北极研究委员会的六位委员中，有 1/3 是北极原住民，2/3 是阿拉斯加居民。[1]2021 年 9 月重启的北极行政指导委员会（AESC）也强调同阿拉斯加原住民社区的合作伙伴关系，并利用科学和原住民知识为管理和政策提供信息。[2]

在国际合作层面，拜登政府修正了特朗普政府时期的单边主义倾向，但其合作态度呈现以价值观为取向的特征。拜登政府倾向于通过多边合作应对一些国际治理议题，包括维持北极理事会等多边治理机制，以及加强同有关国家的互动。不同于“2013 版北极战略”对非北极国家作用的关注，新版《北极地区国家战略》提及的国际合作对象主要限于美国的“盟友与伙伴”，文件明确列举的“盟友与伙伴”包括除俄罗斯以外的其他北极国家——加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典。美国致力于将同“盟友与伙伴”的合作拓展到政治、军事、经济、技术等诸多领域，构建全方位的互动关系从而深化其影响力。而对于非北极国家，美国却为之加上了合作的前提条件，即这些国家需要“维护国际法、规则、规范和标准”。国际法反映的是国际社会成员的共同利益，具有普遍约束力；但是除国际法以外的这些所谓“规则、规范和标准”含义并不明确，其更多的是包含由美国单方面制定和解释、符合美国国家利益与价值判断的内容，是极具模糊性的政治叙事。例如在对中国的合作态度上，美国渲染中国在北极的影响力扩张以及科学活动的军事用途，

[1] 北极研究委员会负责定期向美国总统和国会提交北极报告，并制定综合性的国家北极研究政策。The White House, “President Biden Appoints Commissioners of U.S. Arctic Research Commission,” September 24, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/president-biden-appoints-commissioners-of-u-s-arctic-research-commission/。

[2] The White House, “Biden-Harris Administration Brings Arctic Policy to the Forefront with Reactivated Steering Committee & New Slate of Research Commissioners,” September 24, 2021, https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/09/24/biden-harris-administration-brings-arctic-policy-to-the-forefront-with-reactivated-steering-committee-new-slate-of-research-commissioners/.

显示出其对同中国合作保持警惕。而在实践中，美国也企图通过炒作“技术威权主义”，将意识形态因素嵌入经济、技术、安全等领域的对华竞争。[1]

二、战略调整的动因

新版《北极地区国家战略》的出台“为美国政府如何应对该地区新出现的挑战与机遇提供了一个框架”。美国调整其北极战略主要有以下考量。

（一）应对北极地区日益凸显的安全风险

美国在北极地区面临的传统安全风险与非传统安全风险叠加，且风险升级的可能性大幅抬升，这给包括美国及其盟友在内的北极利益攸关各方的国家安全利益带来威胁。对美国而言，确保其对北极地区安全风险的整体可控，既是出于保护本土安全的需要，也是基于美国在同盟体系下践行对盟友安全保障的承诺。为此，美国逐渐开始从安全的视角审视北极的战略地位，美国北极战略考虑和应对的安全风险主要体现在以下两个方面。

其一，北极地区争端升级乃至冲突爆发的不确定性增加，对美国维护自身和盟友在北极的安全利益提出了更高要求。首先，北极军事化进程加快，地区安全稳定性受到冲击。俄罗斯同以美国为首的北约国家以军备竞赛和集团对抗的方式强化本国防御，缓解安全焦虑。乌克兰危机的爆发加速该趋势，瑞典和芬兰先后申请加入北约，寻求加强同美国防务关系，进一步动摇了北极地缘战略格局的脆弱均势。[2] 其次，北极资源争端持续发酵，搅动地区稳定。围绕大陆架划界、[3] 北极航道的航行权利、《斯匹次卑尔根群岛条约》的解释与适用等问题，包括美国在内的各方长期存在未决争端，且在涉及国家主

[1] 秦亚青等：《全球治理新形势下大国的竞争与合作》，《国际论坛》2022 年第 2 期，第 17 页。

[2] 肖洋：《芬兰、瑞典加入北约对北极地缘战略格局的影响》，《和平与发展》2022 年第 4 期，第 63 页。

[3] 匡增军：《俄罗斯的北极战略：基于俄罗斯大陆架外部界限问题的研究》，社会科学文献出版社 2017 年版；Kamrul Hossain, “Russia’s Proposed Extended Continental Shelf in the Arctic Ocean: Science Setting the Stage for Law,” The Polar Connection, June 2, 2021, https://polarconnection.org/russia-extended-continental-shelf-arctic/。

权利益问题上互不相让。最后，北极地区和平解决国际争端的难度加大。目前来看，即使在北极爆发“热战”的可能性依然较低，但安全疑虑影响了北极各国的互信基础与合作氛围，加之北极理事会等现行北极治理机制陷入暂时失能状态，各方围绕争端解决进行对话与合作的空间被极大压缩。

其二，美国也亟需应对北极地区日益突出的非传统安全威胁，特别是非传统安全威胁同传统安全威胁交错影响，进一步加剧了治理的紧迫性并增大了治理难度。拜登政府《国家安全战略》认为，在国际社会面临的共同问题中，气候变化最为严峻。气候变化给美国阿拉斯加地区的自然系统以及美国在北极的活动带来重大风险，气候变化对国防安全的影响也为美国所关注。美国国防部副部长凯瑟琳·希克斯（Kathleen Hicks）曾在采访中表示，北极气候变化给美国在北极地区的军机飞行与军事设备使用带来挑战。[1] 此外，北极生态环境破坏给阿拉斯加原住民的传统生存空间与生活方式带来负面影响，新冠疫情影响下的供应链波动导致北极地区面临粮食安全、能源安全等问题，美西方同俄罗斯的安全对峙正向网络空间外溢，这些逐渐凸显的非传统安全议题也成为美国调整北极战略时不得不回应的焦点。

（二）确保美国在北极和全球秩序中的优势与领导地位

在冷战结束后的一段时期内，由于在北极治理方面的意愿与能力不足，美国曾被形容为一个“勉强北极大国”（the reluctant Arctic power）。[2] 近年来，美国对北极事务的关注日益增多，但其在北极的维权与治理工作仍面临着诸多劣势。例如，拥有较高的破冰能力是在北极开展军事与商业活动的前提，但在破冰船数量上，相较于俄罗斯的 41 艘，美国海岸警卫队目前只有两艘正在服役的破冰船，并且服役期限均已超过 20 年。[3] 美国

---

［1］ Peter Martin and Roxana Tiron, “Climate Change Is Damaging Troop Readiness, Pentagon Official Says,” Bloomberg, October 22, 2021, https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-22/climate-change-damaging-troop-readiness-pentagon-s-hicks-says.

［2］ Robert Huebert, “United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power,” *University of Calgary, The School of Public Policy – University of Calgary Publications Series*, Vol.2, No.2, 2009, p.2.

［3］ Abbie Tingstad, et al., “The U.S. Coast Guard Is Building an Icebreaker Fleet,” Rand Corporation, December, 2020, https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA702-1.html.

在新版《北极地区国家战略》中从军事、经济、基建、科学、外交等多维度提出增强在北极综合影响力的目标，以提升美国在北极地区的竞争优势，为维护其在北极的权益和主导北极秩序提供支撑。

事实上，美国在北极的战略目标是内嵌于全球战略目标之中的，追求北极秩序主导地位的实质也是意在巩固美国在全球秩序中的领导地位。特朗普政府频繁的“退群”行为以及大肆推行“美国优先”的单边主义行动使美国的全球领导力遭受侵蚀，而重新成为国际体系的领导者并由美国主导构建“基于规则的国际秩序”成为拜登政府外交政策的基调。伴随北极正由边缘地带“缓慢但必然地”转变成“经济活动和投资中心、航运枢纽、战略利益交汇点以及军事阻塞点”，[1] 以及北极事务参与者的增多，特别是被美国视为战略竞争对手的中俄两国加大参与北极合作力度，确立在北极区域秩序中的主导地位对于护持美国全球霸权更加具有现实意义，强化美国在北极多边治理体系中的参与度和优势地位成为美国北极战略的重要诉求。拜登政府将“发挥领导作用”写入新版《北极地区国家战略》，一方面将气候、渔业等各国共同关心的治理议题视为增强与施展本国领导力的场域，推进同各国的合作，另一方面则通过渲染中俄两国的负面形象，试图将其盟友缚于美国的“战车”，加深对盟友的影响力与领导力。

（三）增强参与北极治理的能力建设

美国以往在北极的战略实践常因受制于各级政府之间以及各部门之间的立场分歧，而在执行贯彻方面存在诸多不确定性。为弥合北极战略规划与落实执行之间的鸿沟，美国政府试图统筹各方力量，提升参与北极治理的能力，进而匹配其在北极的战略目标需求。

第一，弥合阿拉斯加地区同美国联邦政府之间的分歧。美国对阿拉斯加地区拥有领土主权是美国得以成为北极国家的地理要件，也是美国在北极地区享有权利以及在北极区域秩序中寻求领导地位的前提。但受地理位置等

[1] Stephanie Pezard, “The New Geopolitics of the Arctic -- Russia’s and China’s Evolving Role in the Region,” Rand Corporation, November 26, 2018, https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT500.html.

因素限制，阿拉斯加地区发展长期严重滞后于美国本土，维护民众的生存权和发展权成为阿拉斯加州政府的主要诉求。但对于美国联邦政府而言，其在北极治理方面追求的目标显然不限于美属北极地区的发展，而是将北极治理议题置于国家整体利益以及北极区域治理体系之中来进行通盘考虑。这导致美国联邦政府同阿拉斯加州政府之间在有关议题设置上长期存在不同看法。2015 年美国担任北极理事会主席国期间，曾将气候议题置于北极理事会的最优先议程，阿拉斯加州的部分政治势力对此表示抗议，并主张应当对实现北极地区的经济发展、改善基础设施等议题给予更多关注。[1] 根据美国宪法，对外事务大权属于联邦政府，但对州和地方的参与也留有不少空间。[2] 阿拉斯加州政府同美国联邦政府之间的分歧与博弈给美国北极战略的执行带来阻力。为此，拜登政府在其北极战略中更加重视照顾阿拉斯加地区的发展诉求，给予当地居民更多话语权，寻求扩大联邦政府同州政府的共同利益目标。

第二，整合国内各部门在北极事务上的行动。北极议题错综复杂，美国国务院、国防部、国土安全部等各部门在涉北极事务上存在权责重叠的问题，在涉及北极的外交、安全、内政等问题上的立场有待协调。为解决上述问题，奥巴马政府曾设立北极行政指导委员会，统筹美国各部门、各机构以及各地方和各团体在北极事务上的立场，从而提高美国在北极事务上的决策效率。[3] 但该委员会在特朗普政府时期并未发挥有效作用，于 2017 年被解散。在特朗普政府时期，美国并未出台综合性的北极战略文件，但国防部和国土安全部等部门，以及包括陆军、海军、空军在内的各军种先后发布各自的北极战略。[4]

---

［1］ 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 37 页。

［2］ 王健：《美国对华全面战略竞争：本质、特点与内在紧张》，《国际问题研究》2022 年第 2 期，第 63 页。

［3］ The White House, “Arctic Executive Steering Committee,” https://www.whitehouse.gov/ostp/ostps-teams/climate-and-environment/arctic-executive-steering-committee-aesc/.

［4］ 特朗普政府时期美国各部门出台的北极战略文件有：《国防部北极战略》（国防部，2019 年 6 月）、《北极战略前景》（海岸警卫队，2019 年 8 月）、《空军部门北极战略》（空军部，2020 年 7 月）、《蓝色北极》（海军部，2021 年 1 月）、《北极国土安全的北极路径》（国土安全部，2021 年 1 月）、《重回北极主导地位》（陆军部，2021 年 1 月）。

这些文件在单独发布之前并未得到充分协调与整合，在某些情况下只是美国国内政治压力作用的结果。[1] 拜登政府亟需改变有关各方在北极事务上各自为政的局面。2021 年 9 月，美国重启北极行政指导委员会，以协调国家内部在北极事务上的立场。而在统筹外部事务方面，拜登政府提升北极事务协调员级别，宣布任命北极大使，并将其作为美国在北极事务中的全职外交代表，以促进与盟友、伙伴的合作。[2]

三、美国北极战略调整影响下的北极治理前景

冷战后，在多元主体的协作治理下，北极曾成为国际对话与合作的高地，以北极理事会为代表的区域治理机制实现了长足发展，并取得诸多治理成效。伴随着北极地缘形势发生急剧变动，尽管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，[3] 北极治理的运作逻辑被置于大国博弈的影响下。作为参与和影响北极治理的关键行为体，美国的北极战略深刻影响北极治理。

（一）北极安全治理与发展治理更趋复杂

其一，北极安全治理面临新困局。一方面，北极地区传统安全治理形势更加严峻。近年来，美俄在北极区域内竞相升级军事存在，以建立军备优势构建战略威慑。在新版《北极地区国家战略》中，美国再度渲染俄罗斯的军事威胁，并规划增强在北极的军事部署，这无疑将进一步加剧北极的安全竞争与安全困境。与此同时，俄罗斯同美西方在北极构建安全对话合作机制的希望更加渺茫。当前，美国更加致力于推动北约提升在北极的影响力，在回

---

［1］ David Auerswald, “A U.S. Security Strategy for the Arctic,” War on Rocks, May 27, 2021, https://warontherocks.com/2021/05/a-u-s-security-strategy-for-the-arctic/.

［2］ US Department of State, “Establishing an Ambassador-at-Large for the Arctic Region,” August 26, 2022, https://www.state.gov/establishing-an-ambassador-at-large-for-the-arctic-region/.

［3］ 奥兰•扬等：《新时期北极成为和平竞争区的发展逻辑》，《国际展望》2022 年第 3 期，第 2 页。

应欧洲国家强化安全防御能力建设诉求的同时，借助军事同盟关系捆绑欧洲国家服务于美国的国家利益与战略布局。在欧方安全需求、北约战略转型、美国利益驱动等多重因素共同作用下，北约“入极”步伐将进一步加快，进而刺激俄罗斯同美西方的安全对峙态势走向升级。因此，即使主张在北极建立安全对话机制，弥补北极地区在传统安全领域治理空白的声音长期存在，但这一愿景在短期内更加难以实现。总体来看，“北极例外主义”所依托的现实基础已被极大削弱，北极地区传统安全治理或将面临更加棘手的困境，美俄两国围绕北方海航道“航行自由”等问题的争端存在升级为低烈度冲突的可能。另一方面，北极非传统安全治理进程面临阻滞。当前，北极治理呈现愈发显著的全球化特征，特别是在气候、环境等治理效果外溢的非传统安全领域尤其依赖多元主体的治理合作。[1] 建立多边治理体系下的领导地位是美国北极战略的重要目标，因此美国认可北极合作的重要价值，但其在北极的最新动向呈现以意识形态划分“小集团”和建立“排他性”合作阵营的特征。北极合作的阵营化趋向导致利益攸关各方就有关议题进行良性互动的可能性大打折扣，无助于从根本上解决北极地区在非传统安全领域面临的治理难题。

其二，北极发展治理面临的合作需求上升与合作空间压缩之间的矛盾更加突出。推动北极开发利用是北极国家实现经济复苏、改善原住民福祉的重要依托，包括俄、美在内的北极国家均将实现北极地区发展纳入本国发展战略。通航、采矿等开发活动的增多也对北极发展治理提出更多合作要求。与此同时，北极趋于激烈的对抗性却导致各方的发展合作受到政治化、安全化乃至军事化认知与操弄的侵蚀。俄罗斯北极理事会高级官员委员会主席科尔丘诺夫（Korchunov）公开指责北约越来越多地对北极地区的国际经济合作进行干涉。[2] 在俄罗斯北方海航道开发问题上，虽然俄罗斯意图将北方海航道建设成为俄罗斯“国家海上交通干线”与重要的“国际海上运输走廊”，并于

[1] 章成、顾兴斌：《论北极治理的制度构建、现实路径与中国参与》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》2019 年第 5 期，第 67 页。

[2] “Russian Envoy Points to NATO’s Increasing Interference in Economic Cooperation in Arctic,” Russian News Today, February 11, 2023, https://tass.com/russias-foreign-policy/1575117.

2022 年 8 月出台《2035 年前北方海航道发展规划》，但美国主导采取的全方位对俄制裁措施导致俄罗斯在外贸出口、船队建设、资源开发等方面面临多重困境，航道建设进程严重受阻。北欧北极国家同样面临经济开发上的窘境。虽然同中国在投资、基建方面开展合作可以满足其发展需求，但由于美国将同中国的地缘政治竞争视为其北极战略的重要内容，并对中国在北极的投资、科研等活动作“泛安全化”解读，阻挠中国同其他北极国家的正常合作，这无益于北欧北极国家实现有效的发展治理。当然，这也在一定程度上体现出美国同其北极盟友在一些议题上的利益目标远非完全一致，北极地区的治理实践在多大程度上能够体现美国主导下的区域治理设想尚存疑问。此外，美国的认知与行动若伴随大国竞争进一步趋向极端化，势必制约美国提出的诸多治理目标的实现，甚至对美国在北极区域内以及在全球性议题上的治理能力、领导能力和国家利益造成反噬。

（二）以北极理事会为主导的北极区域治理机制走向不定

北极理事会经过近三十年的实践运作，在北极的不同治理领域发挥了重要作用，占据北极区域治理机制的核心主导地位。乌克兰危机爆发后，北极理事会陷入运转困境。围绕北极理事会的存续与走向问题的讨论，当前主要存在两种观点。一种观点主张建立将俄罗斯排除在外的、新的北极治理机制。如有芬兰学者对由北极七国建立一个新的北极治理机制“北欧 +”（Nordic Plus）这一设想作了讨论，倡导基于共同价值观开展北极合作。[1] 而另一种声音则主张继续维持北极理事会等现行北极治理机制的稳定运行。美国兰德公司在 2022 年 5 月发布的一份报告中提出，当前北极理事会陷入瘫痪状态的潜在不利后果是，俄罗斯可能会推动建立一个新的北极治理机制，而中国等其他对北极感兴趣的国家则可能会因此对北极治理拥有更大的话语权，建议美国政府应在乌克兰危机结束后恢复同俄罗斯在北极议题上的有限接触。[2]

---

［1］ Stefan Kirchner, “International Arctic Governance without Russia,” SSRN, March 3, 2022, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4044107.

［2］ Stephanie Pezard, et al., “China’s Strategy and Activities in the Arctic,” Rand Corporation, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1282-1.html.

北极理事会的未来发展走向与美俄两国的立场密切相关。俄罗斯始终主张维持北极理事会正常运行，认为北极合作应同其他地区的紧张局势区别开来，并在担任轮值主席国期间积极推动各项活动开展与机制设立。[1] 这一立场显然是为了减少乌克兰危机风险外溢，降低俄罗斯面对的国际压力。而从美国的态度来看，拜登政府虽然认为同俄罗斯恢复北极事务的政府间合作在短期内并不现实，但其依然声明维持北极理事会等现行北极治理体系的稳定性，并提出在诸多领域的治理目标。美国关于这一问题的底层逻辑可以从两个角度进行理解：一是力图平衡其对俄政治目标以及在北极地区的治理目标；二是削弱俄罗斯在北极影响力的同时，依然维持北极国家在北极事务上的垄断性话语权——但要实现这样的平衡显然存在很大的难度与风险。

综合各方立场从中长期来看，北极理事会依然有其得以维继与发展的生命力，北极利益攸关各方仍将会在一定程度上逐步恢复在北极多边治理议题上的对话与合作。同时，鉴于北极七国同俄罗斯对峙分立的事实状态，特别是考虑到美国将北极视为“战略竞争”场域的认知转向，北极理事会的困境在短期内恐难有较大转圜。关于北极治理的一个可能进路是，国际海事组织、世界气象组织等全球性治理机制将会有更大空间在北极事务上发挥影响力。

四、结语

北极治理作为嵌入全球治理的重要区域治理，近年来在国际治理体系中的重要性不断提升，特别是包括中、美、俄在内的世界主要力量也大都是北极事务的利益攸关方与重要参与方，这要求我们从全局性视角认识美国北极战略的调整以及北极地区的互动与博弈。美国北极战略呈现出不同于以往的

[1] 2022 年俄罗斯在其担任北极理事会轮值主席国的框架下推进建立由俄方倡导的科学研究合作的新机制包括“北极政策与法律研究大学间联盟”和“北极研究俄罗斯—亚洲联盟”等。Россия во главе Арктического совета провела в 2022 году свыше 40 мероприятий по ключевым направлениям арктической повестки, Арктический совет, декабря 23, 2022, https://arctic-council-russia.ru/news/oficial/rossiya_vo_glave_arkticheskogo_soveta_provela_v_2022_godu_svyshe_40_meropriyatiy_po_klyuchevym_napra/。

特点，是美国国内外多元因素共同驱动的结果，也预示着北极治理可能面临更复杂前景。北极正不可避免地受到大国竞争与博弈的影响，尽管如此，各方在北极开展治理合作的必要性与可行性同样不容忽视。

北极也正在成为中美两国的“竞合场”。拜登政府《国家安全战略》将中国定位为“最严重的地缘政治挑战”，同时强调同中国在全球性议题上开展合作的必要性。[1] 基于这一思路与逻辑，美国确立其对中国在北极的角色认知以及同中国在北极事务上的互动策略。面对中美关系的“新常态”以及北极治理的新前景，中美两国应在可能条件下积极开展海洋法与极地事务的对话磋商，特别是可以围绕气候治理、中北冰洋渔业治理等议题开展良性互动，为中美缓解紧张关系提供窗口。同时，中方也应正视美国北极战略中的挑衅性内容，并认识到其局限性。

【完稿日期：2023-3-10】

【责任编辑：李静】

［1］ The White House, “National Security Strategy,” October 2022.