

# 冰岛与北极治理：战略考量及政策实践\*

赵宁宁 欧开飞

**内容提要：**在气候变化和全球化的影响下，北极治理已然成为国际社会关注的热点话题。冰岛虽然是国际社会小国群体中的一员，却在北极事务中拥有较强的国际话语权，在北极治理机制的调整进程中发挥着重要作用。本文认为，重构外交政策重心、挖掘北极变化的经济机遇并应对潜在的环境风险是冰岛积极参与北极治理的主要战略考量。为此，冰岛采取了一系列具有高度开放性和包容性的政策参与北极治理，并取得了积极效果。中国应深化与冰岛在北极事务上的合作，展开良性互动，借此增强中国在北极治理中的话语权和影响力。

**关键词：**冰岛 北极治理 北极理事会 北极圈论坛

近年来，在全球气候变化的影响下，北极地区正在经历一场变革。这场变革使公众的注意力聚焦于北极。作为一个整体的、政治性的北极地区在国际社会中的地位得到提升，吸引了更多的国际政治行为体参与北极事务，国际社会进入“重新发现北极”的时代。<sup>①</sup> 北极国家相继颁布了全新的北极政策文件，首次向国际社会表达对北极问题的认知和关切。在这种背景下，国内外学界掀起了一轮北极研究热潮，北极国家的北极政策顺势成为这轮研究热潮中的一个重要领域。细观现有的研究文献，国内外学者却存在“厚此薄彼”的倾向，对美国、加拿大和俄罗斯三个北极大国的北极政策不惜笔墨，却忽视探究冰岛等北极小国的利益诉求和政策实践。然而在现实中，冰岛等北

\* 本文是教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“中国参与极地治理战略研究”（14JZD032）、南北极环境综合考察与评估国家专项课题“极地国家政策研究”（CHINARE2015-04-05-05）、中国极地科学战略研究基金项目“北冰洋国家北极政策的基本目标及政策手段研究”（20140401）的阶段性研究成果，感谢《欧洲研究》匿名评审专家提出的宝贵修改建议，文责自负。

<sup>①</sup> Oran R. Young, “Arctic Governance—Pathways to the Future”, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.1, No.2, 2010, pp.167–169.

极小国却在北极治理中发挥着独特的作用,已然成为影响北极治理走势的重要力量。鉴于此,本文选择了学界较易忽略的领域,以冰岛北极政策为研究对象,探究推动冰岛积极参与北极治理的战略考量和具体实践。

## 一 冰岛积极参与北极治理的战略考量

冰岛在地理上紧贴北极圈,是北极理事会的八个发起国之一。与其他七个北极国家相比,在国土面积、人口规模和经济实力方面,冰岛都是最为弱小的国家。然而在北极治理中,冰岛却是表现最为活跃的国家之一。冰岛外交部长斯韦英松更是强调“把冰岛打造成北极枢纽国家”。<sup>①</sup>总的来说,推动冰岛积极参与北极治理的因素可以概括为三个方面。

### (一) 重构外交政策的重心

2006年9月美国撤出驻扎在冰岛凯夫拉维克基地的空军部队之前,冰岛外交政策的重心保持了长期的延续性,即作为北约成员国与美国进行防务合作,并保持与大西洋两岸国家的良好关系。其中缘由可追溯至冷战期间美冰关系的确立。1951年5月冰岛与美国签署战后防务协定,同意美军进驻凯夫拉维克空军基地,美国则承诺承担冰岛的防务责任。在冷战背景下,双方签署战后防务协定是各有所图。美国依靠冰岛的战略位置,既可以在战时为其军事行动提供协助,又可以在平时时期监视苏联海军在大西洋方向的军事活动;冰岛则可以在不建立自己军事部队的前提下,利用美国及北约的军事力量免受苏联的威胁。<sup>②</sup>然而,冷战的结束使冰岛的地缘战略价值大大降低,美国在20世纪90年代逐步减少了在冰岛的驻军数量。冰岛在这期间加强了与美国的交涉,期望美军能留驻冰岛继续承担冰岛的国防事务,甚至在2003年公开支持美军入侵伊拉克以换取美军的留驻,但这并未改变美国对冰岛战略价值的评估。<sup>③</sup>2006年9月,美国彻底撤出驻扎在冰岛的空军部队,导致冰岛陷入无防务状态。

美军撤离是对冰岛外交政策的重大打击。虽然冰岛政府依然宣称继续把与美国及北约的密切合作视为本国外交政策的核心,但在实践中冰岛政府也开始重新思索外交资源的投放方向,并力图重构本国外交政策的重心。而同时期国际社会掀起的“北

<sup>①</sup> Rannvú Danielsen, “Iceland to Increase Focus on Arctic Relations”, <http://www.noraregiontrends.org/politics/politicalnews/article/iceland-to-increase-focus-on-arctic-relations/206/neste/5/>, last accessed on 26 July 2015.

<sup>②</sup> Gudni Th. Jóhannesson, “To the Edge of Nowhere: the U.S.-Icelandic Defense Relations during and after the Cold War”, *Naval War College Review*, Vol.57, No.3, 2004, p.115.

<sup>③</sup> Baldur Thorhallsson, *Iceland and European Integration: On the Edge*, London and New York: Routledge, 2004, pp.103-116.

极热”受到了冰岛的关注。在冰岛政府看来,全球气候变化使海洋出现了新的地缘政治空间,为代表不同利益的行为体提供了施展国际影响力的新机遇,冰岛可以利用自身绝佳的地理位置建构“大西洋国家和北极国家的双重身份”<sup>①</sup>,借此重塑本国外交政策的重心,提高本国的国际影响力。

## (二) 挖掘北极变化的经济机遇

北极冰川融化有助于扩大人类猎取海洋生物资源的地理范围、提升北极航道的商业利用率、方便勘探和开发北极区域的石油和天然气资源。基于此,冰岛国内弥漫着乐观的“物质主义色彩”。冰岛大学学者艾莉森·贝尔兹(Alyson Bailes)一针见血地指出:“面对北极冰融带来的双重影响,冰岛政府更为看重的是如何挖掘北极变化所带来的经济机遇”。<sup>②</sup>

具体地说,北极环境变化给冰岛带来的经济机遇主要体现在渔业、旅游业以及航运业三个方面:第一,渔业是冰岛传统的经济支柱产业,渔业部门为冰岛经济发展作出了重大贡献。<sup>③</sup> 由于气候变暖和水温升高,大量海洋渔业资源在过去40年中逐渐北移,尤其是中心北冰洋地区(the central Arctic Ocean)的冰川融化,有可能出现新的海洋鱼类集中地和商业捕捞地。这虽然给国际社会带来了环境保护和渔业养护的挑战,但对于冰岛等远洋捕捞国家来说不失为带动本国经济增长、减轻近海渔业捕捞压力的新机遇。第二,对于冰岛等北极小国来说,北极旅游业的发展可以比肩能源开采,对这些国家的经济发展和经济安全具有举足轻重的影响。<sup>④</sup> 在国际社会掀起北极旅游热潮的背景下,进一步开发北极旅游产业,把冰岛打造成享誉全球的北极旅游目的地,必然受到冰岛政府的重视。第三,北极冰融延长了北极航道的夏季通航期,与传统海上运输航线相比,北极航道极大地缩短了北大西洋和北太平洋国家之间的运输距离。一旦北极航道的商业价值得到更大程度的认可,将会深刻影响国际航海运输格局。届时,冰岛将成为北极航线上的中转站,战略地位将会进一步提升。2012年,冰岛议会通过决议要求外交部和内务部协同其他政府部门探索建设中转港口的可行性。2013年,冰岛多家公司签署合作协议备忘录,拟共同出资5100万欧元在冰岛东北部地区建设一个服务港口,期望能为日益增多的北极游船、渔业捕捞船只等提供后勤保障或者

<sup>①</sup> Rolf Tamnes and Kristine Offerdal, *Geopolitics and Security in the Arctic: Regional Dynamics in a Global World*, London and New York: Routledge, 2014, p.86.

<sup>②</sup> Andris Spruds and Toms Rostoks, *Perceptions and Strategies of Arcticness in Sub-Arctic Europe*, Latvian: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p.81.

<sup>③</sup> 江时学:“冰岛危机刍议”,《欧洲研究》2009年第3期,第138页。

<sup>④</sup> Michael Hall and Jarkko Saarinen, *Tourism and Change in Polar Regions: Climate, Environment and Experience*, Oxon and New York: Routledge, 2010, p.299.

搜救服务。<sup>①</sup>

### (三) 应对北极变化的潜在风险

北极变化的潜在风险可以归结为两类:其一,北极海冰大面积融化无疑会影响北极生物的生存环境,该地区的自然生态环境可能会打破。此外,反射阳光的冰面转化为吸收热量的海水也将进一步加速全球变暖;其二,北极地区人类活动范围和强度的增加,对北极生物资源的养护和生态环境的维护等带来挑战,譬如对北极航道的利用可能增加北极海域油污的可能性等。北极变化所带来的这两类潜在危险,对冰岛的经济安全和社会安全都将带来严重挑战。任何一次较为严重的石油泄漏都可能对冰岛的经济稳定发展和社会稳定有序带来空前的消极影响。<sup>②</sup>更为可怕的是,冰岛缺乏应对这些潜在风险的基本能力。<sup>③</sup>因此,从国家发展的宏观视角重视北极变化的潜在风险,未雨绸缪,这是冰岛政府的关注所在。

简而言之,冰川融化和全球化正在重新塑造北极与世界其他地区之间的关系,北极已经超越北极国家视野中的“北方地区”,成为能影响国际政治或经济形势的政治性区域。在经历了2008年的金融危机之后,冰岛愈来愈重视把经济发展的重心投射到与资源相关的实体经济之上,而北极地缘政治和地缘经济地位的提升,着实为冰岛重构外交政策重心、转变经济发展模式、增强对外界风险的抵抗能力提供了历史机遇。

## 二 冰岛参与北极治理的政策实践

### (一) 出台北极政策,明确参与北极治理的指导原则

冷战结束初期,如同在其他北极国家一样,北极问题一直未受到冰岛政府的特别关注。正式从官方层面出台涉及北极问题的政策最早可以追溯到2005年,冰岛外交部发布了一份涉及东北航道商业利用前景的官方报告,集中探讨了东北航道的商业利用为冰岛带来的经济机遇。<sup>④</sup>2009年4月,冰岛外交部发布《冰岛在北极》文件,从六个方面较为全面地阐述了冰岛官方的北极事务立场:加强国家间的合作;保障冰岛的

<sup>①</sup> Andris Spruds and Toms Rostoks, *Perceptions and Strategies of Arcticness in Sub-Arctic Europe*, Latvian: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p.89.

<sup>②</sup> Margret Cela, “Iceland: A Small Arctic State Facing Big Arctic Changes”, *The Yearbook of Polar Law*, Vol.5, 2013, p.92.

<sup>③</sup> Lassi Heininen, *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2014, pp.36-38.

<sup>④</sup> Jón Ágúst Guðmundsson, “Iceland’s Arctic Strategy: Security Challenges and Opportunities”, <http://skeman.is/handle/1946/4741>, last accessed on 26 July 2015.

环境安全;确保北极自然资源的可持续开发;关注北极航线的利用状况,期望成为北极航运中转中心;保护北极原住民的传统文化;推动北极海域搜救合作。<sup>①</sup>

2011年3月,冰岛议会通过了一项关于北极问题的决议,授权政府在参与北极治理之际要遵循十二项原则。这十二项原则的核心要义是:促进和提升北极理事会作为北极地区首要论坛的作用;在《联合国海洋法公约》的框架内解决北极地区的相关争议;促进与北极其他各方的合作关系,包括北极国家和非北极国家;确保北极的可持续发展并保障北极原住民的权利等。<sup>②</sup> 迄今为止,冰岛政府虽然并未像其他国家一样出台综合性的北极战略,但从该决议的法律效力上来讲,这十二项原则可以被视为冰岛在北极问题上的利益宣示和政策行动方向。另外,2013年9月25日,冰岛总统奥拉维尔·格里姆松参加于俄罗斯举行的第三届“北极-对话之地”国际论坛之际,更是明确提出包括冰岛在内的国际社会成员在处理北极事务之际,应该遵循三项原则:即坚持开放对话和相互尊重的原则、尊重科学研究和专家建议的原则、尊重和维护北极原住民诉求的原则。格里姆松强调,这三项原则与北极事务国际合作的成败紧密相关,在某种程度上可以被视为“北极专属规则”(Arctic House Rules)<sup>③</sup>。

## (二) 整合内部资源,建立参与北极治理的国内协调机制

一般而言,小国外交政策的主要议题是攸关其生存和发展的全球环境变化、国际贸易及其战略弱点等问题,但这些问题通常是其他部门而不是外交部门的责任,传统上被视为内政问题。<sup>④</sup> 在这些国家,内政部门往往已经发展了它们自身的外部利益,致使国家的外交容易受制于内部的职责不明和权力斗争。北极事务触及冰岛国内多部门的利益和责任边界,如何整合国内资源,建立有效的国内协调保障机制得到冰岛政府的重视。尤其是冰岛作为北极小国,国内各类资源有限。如若不能有效地整合国内有限的资源,势必会进一步削弱其参与北极治理的能力。为此,2013年4月,冰岛外交部在其内部设置五人工作组,加强内部的协商与交流。2013年10月,冰岛总理宣布成立北极事务部长委员会,以推动政府内部多部门之间的信息交流和资源互通。该委员会主席由政府总理担任,其他四个成员分别是冰岛外交部长、内务部长、产业和创新部部长以及环境和自然资源部部长。

<sup>①</sup> Andris Spruds and Toms Rostoks, *Perceptions and Strategies of Arcticness in Sub-Arctic Europe*, Latvian: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, p.79.

<sup>②</sup> The Ministry for Foreign Affairs, "A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy", <http://www.mfa.is/news-and-publications/nr/6275>, last accessed on 26 July 2015.

<sup>③</sup> Ólafur Ragnar Grímsson, "Speech at the the Arctic-Territory of Dialog", [http://english.forseti.is/media/PDF/2013\\_09\\_25\\_Salekhardraeda.pdf](http://english.forseti.is/media/PDF/2013_09_25_Salekhardraeda.pdf), last accessed on 28 July 2015.

<sup>④</sup> 韦民:《小国与国际关系》,北京:北京大学出版社2014年版,第235页。

除建立官方跨部门之间的协调机制以外,冰岛政府同样致力于推动国内学术界和经济界内部的资源整合和信息分享。在学术界,冰岛是当前北极自然科学和人文社会科学重镇。冰岛的斯蒂芬森北极研究所(1998年成立)有很高的国际影响力,其他国际性的科研组织譬如国际北极科学委员会(1990年成立)、北极大学(2001年成立)等都在冰岛设立了分支。2013年,在政府的支持下,冰岛大学成立了北极政策研究中心,借此为国内北极科研机构提供合作平台,并推动国内北极问题的跨学科研究,以打破以往单独学科研究的局限性。在经济界,2013年4月,冰岛政府推动建立了冰岛北极商业委员会。该委员会成员主要包括冰岛国内最为著名的九个公司代表,其宗旨是创造一个良好的商业环境,确保冰岛的企业能在未来的商业机遇中具备较强的竞争力。<sup>①</sup>

### (三)深化与格陵兰岛、法罗群岛的合作,打造参与北极治理的支撑点

冰岛与格陵兰岛、法罗群岛拥有悠久的历史和文化纽带。三者都曾经是或者仍是丹麦王国的海外自治领土,其中格陵兰岛于1979年获得自治地位、2009年获取了更多的自治权利并逐渐走上了独立道路;法罗群岛于1948年获得自治地位并于1992年获得了对群岛地下资源的所有权。三者对海洋渔业都具有较强的依赖性,也都关注着北极环境变化带来的经济机遇和环境风险。

在冰岛看来,深化与格陵兰岛、法罗群岛的合作关系,形成联合国气候变化谈判中的“岛国联盟”,无疑会强化它们在北极事务上的话语权,增强在北极治理进程中的影响力。<sup>②</sup>因而,在政治层面,冰岛尤为重视和推动西北欧理事会成为三者参与北极治理的“代言人”。西北欧理事会的特色不仅仅在于它是主权国家和非主权实体之间的合作机制,更在于它是国际社会三个“微小”行为体创设的国际机制。在冰岛的倡导下,2012年西北欧理事会举办了名为“聚焦北极:西北欧的地缘政治角色”的特别会议,并在会议结束之际以理事会的名义发表了“西北欧三国共同北极战略”,着重强调西北欧三国应该深化在北极事务中的合作,并列举了经济、文化、科研等领域的具体合作事项。<sup>③</sup>在经济层面,冰岛与法罗群岛在2006年签署双边自由贸易协定之后,一直力促格陵兰岛加入,以实现真正意义上的西北欧自由贸易区。为此,2012年冰岛和格陵兰岛自治政府成立贸易委员会,并于2013年在格陵兰岛设立领事馆,成为世界上第

<sup>①</sup> Andris Spruds and Toms Rostoks, *Perceptions and Strategies of Arcticness in Sub-Arctic Europe*, Latvian: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp.85-87.

<sup>②</sup> 邓贝西:“冰岛:着力构建北冰洋沿岸国地位”, <http://epaper.oceanol.com/shtml/zghyb/20140422/39199.shtml>, 2015年6月10日访问。

<sup>③</sup> Egill Thor Nielsson, “The West Nordic Council in the Global Arctic”, *The Arctic Yearbook*, Vol.3, 2014, pp.473-474.

一个在格陵兰岛设立领事馆的国家。

#### (四) 推动强化北极理事会的核心角色,维护参与北极治理的身份优势

北极理事会 1996 年成立之初,在性质上属于较为松散的国际论坛,缺乏固定的资金来源和维持日常运作的常设秘书处。北极理事会通过发布研究报告、提出政策建议的方式来影响北极国家的政策倾向。北极理事会的成员有着明显的“等级关系”,北极国家享有各类事项的协商决定权,六个北极原住民组织拥有永久参与权(无投票权),其他非北极国家的权利还不及原住民组织,仅仅享有参与部分议事的权利。

作为北极理事会创始国,冰岛享有参与北极治理的先天身份优势,因而在实践中把推动强化理事会在北极治理中发挥核心作用视为其北极外交政策的优先事项。针对北冰洋沿岸五国试图构建“北冰洋五国机制”的行为,冰岛总统、总理以及外交部长先后在不同场合进行了批评,并成功影响了美国在该问题上的态度。2010 年,北冰洋沿岸五国召开第二次会议期间,美国国务卿希拉里发言强调希望北极国家之间能一如既往地展现出合作的意愿,而不是在北极地区制造新的分歧。<sup>①</sup> 面对国际社会对北极理事会有效性的质疑,冰岛政府不遗余力地推动北极理事会转变功能定位。在冰岛推动下,北极国家先后于 2011 年和 2013 年在理事会框架下签署了《北极搜救协定》和《北极油污预防协定》,改变了理事会先前单纯的政策塑造作用。此外,在组织结构方面,在冰岛等北欧五国的极力推动下,北极理事会在 2011 年 5 月决定在挪威特姆塞设立常设秘书处,负责处理理事会的日常工作。冰岛等北极国家通过主导北极理事会的制度改革,既强化了自身在北极治理中的主导地位,又提升了北极理事会的国际影响力,被一些学者视为“北极区域制度的一次重生”。<sup>②</sup>

#### (五) 主导成立北极圈论坛,提升参与北极治理的国际话语权

唯有积极主动向国际社会供给国际制度的国家,才能体现出在国际社会中的主体性,并最终实现长远的战略利益。<sup>③</sup> 冰岛深谙主动创设国际制度的重要性,于 2013 年 10 月发起成立了北极圈论坛。

2013 年 10 月 12-14 日,首届北极圈论坛在冰岛雷克雅未克召开,与会 1200 多名代表来自全球 40 多个国家,冰岛总统格里姆松全程参会并主持会议部分发言。论坛宗旨是为政商精英、环境专家、科学家、原住民代表以及其他利益攸关方提供观点和立

<sup>①</sup> Torbjorn Pedersen, “Debates over the Role of the Arctic Council”, *Ocean Development and International Law*, Vol.43, Issue 2, 2012, pp.146-156.

<sup>②</sup> Valur Ingimundarson, “Managing a Contested Region: The Arctic Council and the Politics of Arctic Governance”, *The Polar Journal*, Vol.4, No.1, 2014, p.185.

<sup>③</sup> 王发龙:“中国海外利益维护路径研究:基于国际制度的视角”,《国际展望》2014 年第 3 期,第 66 页。

场交流的对话之地。北极圈论坛虽然是以年度大型国际会议的形式举办,其发表的会议报告或会议宣言不具备约束性,但该论坛在北极治理中具有特色之处:如论坛规格高,冰岛作为主办方,总统或者其他政府高官参与论坛开幕并作主题发言,往往能吸引国际社会众多有影响力的媒体关注;在成员资格上具有开放性,不论北极国家抑或是非北极国家都有参会的机会。

迄今为止,北极圈论坛虽然仅仅举办了两届,但它已经在北极治理中具备较强的影响力,成功使冰岛首都雷克雅未克成为国际社会成员探讨北极经济开发和环境保护的中心。<sup>①</sup> 该论坛尤其受到非北极国家的重视,因为论坛成员的开放性避免了域外国家的身份劣势。美国著名北极研究专家奥兰·扬(Oran R. Young)撰文指出:“北极圈论坛不同于作为政府间机制的北极理事会,也不同于为对北极事务有兴趣的人士提供的非正式磋商场合的其他非正式机制。它已经开始显现众多类似年度贸易洽谈会的特点,北极治理各种创新理念的生产者在此交换想法,并构建了一张广泛的交际网络”。<sup>②</sup>

### 三 冰岛参与北极治理政策实践的效果评估

冰岛充分利用有利的地缘位置和身份优势,采取一系列政策措施积极参与北极事务,取得了积极的效果。

一方面,冰岛政府通过一系列政策实践,有效强化了国内政治精英对本国发展道路的认知,并凝聚了一定程度的共识。2008年蔓延全球的金融危机使冰岛遭受重创,冰岛克朗大幅贬值,三大银行倒闭。2009年7月,冰岛议会以勉强多数的票数通过了冰岛社会民主联盟提出的“授权政府与欧盟开展入盟谈判”的提案,期望通过加入欧盟尽快摆脱金融危机的消极影响,保障本国金融和经济安全。但冰岛与欧盟在渔业政策上存在严重的分歧,而渔业政策在冰岛国内又是具有高度政治敏感性的议题。<sup>③</sup> 长期以来,欧盟多次“建议”冰岛降低渔业捕捞配额、保障北大西洋渔业可持续发展的做法在冰岛国内激起了浓厚的“反欧主义”。因而,冰岛议会此举在国内引起强烈反弹,加深了国内政治精英在应对金融危机上的裂痕。2013年,冰岛进步党和独立党在议

<sup>①</sup> Arthur Guschin, “China, Iceland and the Arctic”, <http://thediplomat.com/2015/05/china-iceland-and-the-arctic/>, last accessed on 26 July 2015.

<sup>②</sup> 杨剑:《亚洲国家与北极未来》,北京:时事出版社2014年版,第11页。

<sup>③</sup> Magnus Bjarnason, *The Political Economy of Joining the European Union: Iceland's Position at the Beginning of 21<sup>st</sup> Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p.241.

会选举中获胜组建中右翼政府之后宣布暂停入盟谈判,并于2015年3月正式宣布放弃加入欧盟谈判。

在这个过程中,国际社会兴起的“北极热”极大地改变了冰岛各党派对本国发展道路和方向的认知。虽然他们就是否加入欧盟等问题争执不休,但在北极问题上却达成了高度的政治共识,即要在外交及国家安全政策中优先考虑北极问题。<sup>①</sup>2013年3月冰岛中右翼政府取代2009年4月成立的左翼政府后,并没有改变左翼政府的北极政策方向,而是继续强化对北极事务的参与。对此,冰岛总理西格门迪尔·京勒伊格松在2013年10月举办的北极能源峰会闭幕演说中讲到:“北极事务已经在冰岛议会取得了广泛的认同,这在冰岛历史上是一件很难得的事情”。<sup>②</sup>

另一方面,冰岛在域外国家参与北极事务上所展现的开放性和包容性的态度和立场,赢得了这些国家的赞赏,增强了冰岛在北极治理中的国际影响力和话语权。如前所言,北极地区作为“全球利益碰撞和交汇的新区域”,<sup>③</sup>吸引了诸多国家参与北极事务,并形成了参与北极事务的“三大阵营”,即北冰洋沿岸国家、北极国家(及北极原住民)和域外国家。每个阵营基于地理因素、身份认知或者国际海洋法等拥有相似的利益诉求,但这并不能遮蔽阵营内部的利益分歧。在这三大阵营中,北冰洋沿岸国家得益于北极地区是以海洋为中心的自然布局,国际海洋法体系赋予了这些沿岸国家特有的权利和责任。北极国家及北极原住民从北极最为重要的国际制度(北极理事会)的架构中获取了较为有利的身份优势,并对北极治理采取了较为保守的“门罗主义”态度。尤其是2011年以来,北极国家通过主导北极理事会的机构改革和角色定位转变,进一步夯实了“北极国家主导、北极原住民全程参与、域外国家无实权”的等级关系。在这两大阵营面前,中国等域外国家虽然在气候变化、海洋法权利等方面拥有参与北极治理的合理合法依据,也大都通过颁布正式的北极政策文件、加强北极科研力度等方式向北极国家宣示自身拥有参与北极治理的意愿和能力,并乐意承担相关的义务和责任,但依然难以消除加拿大和俄罗斯等北极大国的猜疑和阻挠。

从冰岛角度来看,第一,虽然依靠北极理事会的权利架构,冰岛获取了较为有利的身份优势。但在北极国家内部,冰岛的综合国力和影响力却难以撼动美国、加拿大和俄罗斯三个国家在北极治理中的主导地位,自身存在被边缘化的倾向。尤其是在“北

① James Kraska, *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 174.

② Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, “Closing Statement by the Prime Minister at the Arctic Energy Summit”, <http://eng.forsaetisraduneyti.is/minister/sdg-speeches/nr/7728>, last accessed on 26 July 2015.

③ Rebecca Pincus and Saleem H. Ali, *Diplomacy on Ice: Energy and Environment in the Arctic and Antarctic*, New Haven: Yale University Press, 2015, p.112.

极政策议程的问题已经从领土议题(terrestrial issues)转向海洋议题(marine issues)的背景下”,<sup>①</sup>参与北极治理的国家行为体从根本上将分为沿岸国家和非沿岸国家,冰岛作为非沿岸国家并不能因为在北极理事会中占据特殊角色而享有国际海洋法赋予的特殊权利。这自然就强化了美、加等五个沿岸国家在北极治理中的影响力和话语权。因而,推动北极议题的国际化和全球化,借助中国等域外国家对美、加、俄形成某种程度的制衡,是冰岛北极政策的重要考量因素。第二,在冰岛政治精英界存在强烈的共识,即北极环境变化与国际社会休戚相关,北极的许多问题需要从全球层面而非区域层面寻求解决方案,并且中国等域外国家的参与可以提供重要的人力、物力和智力支持,增强冰岛等北极国家应对北极环境变化风险的能力。<sup>②</sup>第三,在冰岛政府看来,“在一定程度上将亚洲国家等域外国家整合进北极事务当中,要比排斥它们好得多,因为那将增加它们组成潜在的对北极国家无益的非北极国家联盟的风险”。<sup>③</sup>基于此,冰岛近几年相继强化与中国、日本、韩国等域外国家在北极事务中的交流与合作,使得冰岛逐渐成为这些域外国家参与北极事务的“桥头堡”。

但是,冰岛北极政策实践所呈现的国际合作倾向无法逃脱北极地缘政治形势的制约。2014年乌克兰危机的发生,给北极国家之间的外交关系和北极地缘政治环境带来了严峻的挑战。美国和欧盟针对俄罗斯采取了多项制裁措施,已经波及西方国家能源公司与俄罗斯在北极的能源合作项目。尤为重要的是,乌克兰危机推动俄罗斯加快了北极军备建设步伐,也促进其他北极国家重新评估俄罗斯的军事威胁,譬如加强军事合作成为当前北欧国家的重要议题,而芬兰和瑞典也着手加强与北约的军事联系。在这种背景下,2014年北极国家第三次国防部长会议被取消,拟于2014年成立的北极国家海岸警备队论坛(Coast Guard Forum)被推迟,商定的美、俄、挪三国海军联合演习被迫搁置,更为糟糕的是作为北极地缘政治核心的俄美关系降到了冷战结束之后的最低点,以至于双方提出的任何建设性建议都有可能遭到对方的质疑。有学者指出,美俄关系的恶化势必对北极理事会的正常运转带来不利影响。2017年北欧国家芬兰再度接任轮值主席国之时可能会面对一个运转失调和“跛脚”的北极理事会,进而把自己置于大国政治博弈之中,其将北极理事会改革成为正式国际组织的愿望将变得十

<sup>①</sup> Oran R.Young, “Arctic Politics in an Era of Global Change”, *Brown Journal of International Affairs*, Vol.13, Issue 1, 2012, p.168.

<sup>②</sup> Jesse Guite Hastings, “The Rise of Asia in a Changing Arctic: A View from Iceland”, *Polar Geography*, Vol. 37, No.3, 2014, pp.223-224.

<sup>③</sup> 杨剑:《亚洲国家与北极未来》,北京:时事出版社2015年版,序二,第2页。

分渺茫。<sup>①</sup>从另一个角度说,北极理事会成立之初便在美国的强烈坚持下,把军事议题置于讨论范围之外。近年来,尽管冰岛一直力促把北约-俄罗斯理事会作为讨论北极区域安全问题的制度框架,但因俄罗斯的坚决反对而作罢。鉴于过去一年北约-俄罗斯关系的恶化,北约强化在北极地区的事实存在是必然的趋势。北约欧洲司令部官员表示:“在乌克兰危机和俄罗斯北极军事化的背景下,北约有必要颁布一份正式的战略……大多数隶属北约的北极国家对北约增强在北极的存在日益感兴趣”。<sup>②</sup>乌克兰危机是否会改变北约在北极事务上一贯低调的立场尚未可知,但是“一旦北约正式介入北极事务,势必影响北极国家其他低级政治领域的合作并有可能迫使俄罗斯采取军事边缘政策……因为在俄罗斯看来,北约介入北极事务,将是西方国家漠视俄罗斯合理安全利益并扩大对俄包围圈的重要部分”。<sup>③</sup>

乌克兰危机引起的北极地缘政治环境的恶化,对于尤为重视和依靠国际合作维护和拓展北极地区国家利益的冰岛来说,不啻为一个梦魇。正如美国卡内基国际和平基金会高级研究员詹姆斯·科林斯(James F.Collins)所言:“只有在充足的政治意愿下,北极地区才能开展和平合作、科学研究并实现可持续发展。鉴于俄罗斯与其他北极国家的关系每况愈下,各方能否拿出足够的政治意愿与承诺,只有时间才会给我们最终的答案”。<sup>④</sup>

#### 四 结 语

在北极冰融和全球化的共同影响下,北极地区已经成为国际政治的“新战场”。中国作为联合国安理会常任理事国和1982年《联合国海洋法公约》等重要国际公约的缔约国,在北极享有重要的政治、科研、经济和安全利益。如何参与各种利益博弈和暗流涌动的北极事务,已经成为中国政府面临的新命题。而中国新一代中央领导集体也愈来愈重视网络、太空、极地等战略新边疆的国际治理,为中国系统谋划参与北极治理的策略提供了良好的国内政治基础。2015年7月1日颁布的《中华人民共和国国

<sup>①</sup> Harri Mikkola, “The Return of Realpolitik? The Deepening Crisis in Ukraine May Spill Over to the Arctic”, *FIIA* (Finnish Institute of International Affairs) *Comment*, No.6, 2014, pp.1-2.

<sup>②</sup> Catherine Trainor, “Why Russian’s Arctic Strategy is Starting to Worry NATO”, <http://www.russia-direct.org/hy-russias-arctic-strategy-starting-worry-nato>, last accessed on 26 July 2015.

<sup>③</sup> Robert Murray and Tom Keating, “Containing Russia Should not Mean Bringing NATO to the Arctic”, *The Global and Mail*, 25 April 2014.

<sup>④</sup> James F.Collins, “How America Can Step Up Its Leadership Role in the Arctic”, <http://carnegieendowment.org/2015/04/21/how-america-can-step-up-its-leadership-role-in-arctic/i7j8>, last accessed on 26 July 2015.

家安全法》更是把极地问题提升到国家安全的高度,其中第三十二条规定:“国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护中国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全”。<sup>①</sup>

冰岛作为国际社会小国群体中的一员,却在北极事务中拥有较强的国际话语权,在北极治理机制的调整过程中发挥着重要作用。冰岛北极政策的开放性和包容性,为中国参与北极事务提供了一个突破口和借力点。目前,中冰两国已经在北极科学研究等低政治层面开展了富有成效的双边合作。2013年9月,中冰双方签署《中冰联合极光观测台协议》,“开拓了中国在北极开展科研合作的新模式。与在南极和北极斯瓦尔巴德群岛建设科考站不同,这是中国首次通过双边协议方式建设科考站,标志着中冰两国科研合作迈出了坚实一步”。<sup>②</sup>另外,2013年4月,中冰两国在北京签署《自由贸易协定》,这是中国与欧洲国家签署的第一个自由贸易协定,进一步深化了中冰两国的经贸关系,并为两国在北极事务领域的合作创造了良好的政治与经济环境。因而,中国相关业务部门应该抓住机遇,与冰岛在北极治理中展开良性互动,创造性参与到北极事务当中,以保障中国在北极地区的国家利益。首先,巩固以科研合作为根基的利益纽带。北极地区独特的自然环境,使得任何国家要想参与北极事务以及在北极治理中拥有话语权,必须掌握与北极相关的专业知识。中国应以联合极光观测台的建设为契机,拓展在北极自然科学领域与冰岛开展合作的机会,以进一步夯实中冰双方北极合作的根基。其次,积极探索双方在北极经济开发领域的合作项目和方式。挖掘北极变化的经济机遇是冰岛积极参与北极治理的重要动因。北极渔业、旅游业、航运产业以及油气产业都是冰岛尤为重视的经济领域,中国应该发挥资金优势、市场优势以及相关行业的技术优势,择机参与冰岛的北极经济开发项目。最后,推动中国北极公共外交,打造中冰北极合作的民间基础。冰岛是典型的“小政府、大社会”国家。当前中冰北极合作是在双方政府的主导下展开的,而若想确保双方合作的稳定性和持续性,中国应该通过巧妙的舆论宣传、人文学术交流等方式强化对冰岛民间的“外交公关”。

(作者简介:赵宁宁,武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员;欧开飞,武汉大学中国边界与海洋研究院国际法专业博士研究生。责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> “中华人民共和国国家安全法”,中国政府网,[http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content\\_2888316.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm), 2015年7月28日访问。

<sup>②</sup> “中国和冰岛极光观测台动工”,人民网,<http://gd.people.com.cn/n/2014/0605/c123932-21352606.html>, 2015年7月28日访问。