

# 乌克兰危机背景下北极理事会的发展现状及未来走向\*

郭培清 李小宁

**【内容提要】** 乌克兰危机全面升级后，“北极七国”在北极理事会内部对俄罗斯采取抵制行动，北极理事会因此陷入停摆困境。北极理事会合作的中断受多重因素的影响：一是俄罗斯与西方国家在欧洲与北极地区存在固有的地缘政治矛盾；二是俄乌冲突的影响外溢至北极地区，致使俄罗斯与“北极七国”在北极理事会合作问题上相互抵制；三是“北溪”管道爆炸等域外事件的发生削弱了北极国家间的互信基础和合作意愿。2023年5月北极理事会主席国权力交接为北极理事会的重启带来契机：“北极七国”向俄罗斯释放“善意信号”并尝试恢复与俄罗斯在北极事务上的部分合作，维护北极理事会的存在。俄罗斯方面则寻求与金砖国家、上合组织国家等域外非西方国家开展北极合作，以此获得北极战略博弈的筹码。

**【关键词】** 北极理事会 俄乌冲突 俄罗斯外交 北极国家

**【作者简介】** 郭培清，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授，博士生导师；李小宁，中国海洋大学国际事务与公共管理学院研究生。

2022年3月，以美国为首的“北极七国”<sup>①</sup>以俄罗斯对乌克兰采取特别军事行动为由，在北极理事会内发起“排俄运动”，拒绝参加由俄罗斯主办或在俄罗斯境内举办的北极理事会会议，并暂停与俄罗斯在北极理事会的合作，北极理事会因此陷入长达一年的停摆期。2023年1月，俄罗斯邀请其他北极国家外长于5月在亚马尔-涅涅茨自治区的萨列哈尔德（Salekhard）共同举办第十三届北极理事会部长级会议，但这一提议遭到挪威等其他北极国家的拒绝。随着北极理事会主席国交接进程的推进，挪威作为下一任主席国面临着恢复北极理事会正常秩序的巨大压力，

---

\* 本文系国家社科基金重大研究专项（20VHQ011）的阶段性成果。

① 即加拿大、美国、冰岛、丹麦、挪威、瑞典和芬兰七个国家。

“北极七国”对俄态度转变也为北极理事会的未来走向增添变数。

北极理事会作为北极核心治理机制，对北极地区秩序的稳定与发展具有重要意义，在一定程度上也影响到北极域外国家参与北极事务的进程。中国是北极理事会观察员国，因此关注北极理事会的动态并对其未来走向进行预判具有重要意义。本文讨论了乌克兰危机全面升级背景下北极理事会的发展现状及其原因，并在此基础上分析了北极理事会的未来发展趋向。

## 一 关于俄乌冲突背景下北极理事会的既有研究

目前国内外学界主要从三个方面研究俄乌冲突背景下的北极理事会。首先是对俄乌冲突背景下北极理事会“排俄”问题的争论。奥德加德等从政治正确的角度出发，认为将俄罗斯排除在北极理事会之外是对俄罗斯发动特别军事行动的抗议与惩罚，而继续接纳俄罗斯将损害北极理事会的地位<sup>①</sup>。科伊武罗娃从可行性角度认为，“北极七国”完全可以在没有俄罗斯参与的情况下开展北极合作，理由之一是“北极七国”可以依靠搜救、科研、渔业等独立于北极理事会的合作和协议来维持基本合作<sup>②</sup>。此外，格里丘斯等乐观地认为，“北极例外主义”（Arctic Exceptionalism）将保证北极理事会及其达成的各项协议免于政治的影响，即使将俄罗斯排除在外也能保证政策执行<sup>③</sup>。对此持反对意见的学者则从“成本—收益”角度分析认为，将俄罗斯排除在北极理事会之外弊大于利。一方面，将俄罗斯这一最大的北极国家排除在外将破坏北极地区原有的政治秩序，且在俄罗斯缺席的情况下难以保证北极地区的稳定与发展<sup>④</sup>。另一方面，将俄罗斯排除在外

<sup>①</sup> Liselotte Odgaard, “Russia’s Arctic Designs and NATO”, *Global Politics and Strategy*, 2022, Vol. 64, No. 4; “Suspending Participation in the Arctic Council is Tragic, But Right”. <https://www.arctictoday.com/suspending-participation-in-the-arctic-council-is-tragic-but-right/>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日。

<sup>②</sup> Timo Koivurova, “Ukraine and the Arctic: Perspectives, Impacts, and Implications”. <https://www.wilsoncenter.org/event/ukraine-and-arctic-perspectives-impacts-and-implications>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日; “The Arctic Council Can Continue without Russia”. <https://www.arctictoday.com/the-arctic-council-can-continue-without-russia/>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日。

<sup>③</sup> Gabriella Gricius, Erin B Fitz, “Can Exceptionalism Withstand Crises? An Evaluation of the Arctic Council’s Response to Climate Change and Russia’s War on Ukraine”, *Global Studies Quarterly*, 2022, Vol. 2, No. 3.

<sup>④</sup> “On Pause: Dialogue with Russia in the Arctic”. <https://modern diplomacy.eu/2022/04/29/on-pause-dialogue-with-russia-in-the-arctic/>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日; “With Russia’s Invasion of Ukraine, Arctic Science Crumbles”. <https://hakaimagazine.com/news/with-russias-invasion-of-ukraine-arctic-science-crumbles/>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日; “Arktisk samarbejde sat i bero: Rusland advarer Danmark”. <https://knr.gl/da/nyheder/arktisk-samarbejde-sat-i-bero-rusland-advarer-danmark>, 访问时间: 2022 年 9 月 12 日。

影响北极理事会的正常运作，降低了其有效性和代表性，对此有学者担忧这将导致北欧国家的话语权缺失和北极域外国家的影响力增强<sup>①</sup>。

其次是对俄乌冲突背景下北极各国参与北极理事会的政策及立场的分析。学界普遍认为俄罗斯作为本届北极理事会的轮值主席国，仍将坚持北极理事会内部合作带来的利好，通过倡议迎合所有利益攸关方的议题推动北极合作的恢复<sup>②</sup>。来自北欧国家的学者认为北欧国家应建立以自身为中心的北极治理机制，因此倡议以“北欧+”（Nordic Plus）机制作为现阶段北极理事会的替代方案，即以北欧部长理事会（The Nordic Council of Ministers）为依托，邀请美国、加拿大及原住民参与其中<sup>③</sup>。从“北极七国”整体来看，有学者认为应当建立“北极理事会2.0”，即在北极理事会原有基础上进行调整，以符合“北极七国”将俄罗斯排除在外的诉求，并使北极理事会的工作顺利开展。持此观点的学者主张灵活运用北极理事会规则，修改或重新解释《渥太华宣言》中的全体一致原则，允许北极理事会在缺少全体共识的情况下开展工作，并寻求建立临时机制填补俄罗斯留下的主席国空缺，为长期“排俄”扫清机制障碍<sup>④</sup>。但无论是“北欧+”还是“北极理事会2.0”，其本质仍是将俄罗斯排除在北极理事会之外，建立以“北极七国”为中心的独立治理机制。

最后是关于俄乌冲突对北极理事会外溢影响的讨论。学界多认为俄乌冲突对以北极理事会为核心的北极治理机制造成负面影响。在北极合作机制方面，有学者认为，“北极七国”的“排俄”行动对北极理事会造成实质性破坏，并直接导

---

① “Arctic Council at a Crossroads”. <https://www.chinausfocus.com/peace-security/arctic-council-at-a-crossroads>, 访问时间: 2022年9月12日; “After Ukraine, Can the Arctic Peace Hold?”. <https://foreignpolicy.com/2022/04/04/arctic-council-members-russia-boycott-ukraine-war/>, 访问时间: 2022年9月12日; “Arctic Council Paused; The Search for A Future for Arctic Cooperation Continues”. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-paused-search-future-arctic-cooperation-continues>, 访问时间: 2022年9月12日; “How Will Russia’s War in Ukraine Affect Arctic Engagement?”. <https://mwi.usma.edu/how-will-russias-war-in-ukraine-affect-arctic-engagement/>, 访问时间: 2022年9月12日。

② 郭培清、杨楠:《俄罗斯任职北极理事会主席及其北极政策的调整》,载《国际论坛》2022年第2期;张祥国、李学峰、滕欣:《俄罗斯新版北极政策的目标选择与中俄合作空间》,载《欧亚经济》2022年第6期。

③ Kirchner Stefan, “International Arctic Governance without Russia”, *Social Science Research Network*, 2022; “How Nordic Countries Could Act to Save Arctic Co-operation”. <https://www.arcticcentre.org/blogs/How-Nordic-countries-could-act-to-save-Arctic-co-operation/t1n0412/fb6b0032-2213-4f1c-ada2-dc0dd0018728>, 访问时间: 2022年9月12日。

④ “It’s Time for An Arctic Council 2.0”. <https://polarconnection.org/arctic-council-2/>, 访问时间: 2022年9月12日; “The Arctic Council Can Continue without Russia”. <https://www.arcticcentre.org/blogs/The-Arctic-Council-can-continue-without-Russia/t1n0412/77628336-69d5-4c12-ac4e-e06e95f8ead9>, 访问时间: 2022年9月12日。

致包括北极搜救、联合科考、应对气候变化等现有北极合作机制的部分停摆<sup>①</sup>。北极理事会治理机制的未来走向面临极大的不确定性，且在短时期内难以得到有效恢复<sup>②</sup>。在北极安全治理方面，肖洋认为俄乌冲突已经对北极安全治理机制造成切实影响，地区安全治理机制“碎片化”趋势加剧，俄罗斯另建北极治理平台的可能性增大<sup>③</sup>。

综上所述，既有研究对于俄乌冲突对北极理事会治理机制造成的冲击进行了较为全面的分析，另有部分北极国家学者基于本国利益提出了北极理事会改革方案，但上述研究仅限于影响分析层面，并未对北极理事会的发展现状及其未来走向进行现实考察。本文将在已有研究的基础上，对俄乌冲突背景下北极理事会的发展历程进行归纳梳理，分析北极理事会合作中断的影响因素，并在此基础上预判北极理事会的未来可能走向。

## 二 俄乌冲突爆发后北极理事会的发展历程

俄乌冲突爆发后，西方国家对俄罗斯采取大规模制裁措施，其影响也外溢至北极地区，造成北极理事会内部秩序的深刻转变，这主要表现在“北极七国”在北极理事会内部的“排俄”行动、北极理事会合作机制的停摆以及北极理事会治理机制的“政治化”等方面。

### （一）“北极七国”在北极理事会内部抵制俄罗斯

俄乌冲突爆发后，“北极七国”立即发表联合声明，拒绝参加俄罗斯作为北极理事会轮值主席国主持的各项北极理事会及其附属机构的会议、项目及活动，其代表也将拒绝前往俄罗斯境内参加北极理事会的各项工作会议<sup>④</sup>。此举直接将

<sup>①</sup> 徐庆超：《俄乌冲突长期化及其对北极治理的溢出效应》，载《当代世界》2022年第7期；Jan Jakub Solski，“The Northern Sea Route at the Crossroads: What Lies Ahead after the War in Ukraine?”，*The Polar Journal*, 2022, Vol. 12, No. 2.

<sup>②</sup> 张祥国、李学峰：《北极地缘态势评估和中国推进“冰上丝绸之路”的战略考量》，载《东北亚经济研究》2023年第1期；张祥国：《俄罗斯新版北极战略及其发展前景》，载《西伯利亚研究》2022年第6期；孙凯、李文君：《角色理论视阈下的北极理事会及其作用研究》，载《边界与海洋研究》2022年第4期。

<sup>③</sup> 肖洋：《北极安全治理：地缘风险与演变趋势》，载《当代世界》2022年第7期；肖洋：《芬兰、瑞典加入北约对北极地缘战略格局的影响》，载《和平与发展》2022年第4期。

<sup>④</sup> “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine”. <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>, 访问时间：2022年12月8日。

本届轮值主席国俄罗斯排除在北极理事会之外，从而达到“北极七国”对俄罗斯发动特别军事行动表达政治不满与外交制裁的目的。

值得注意的是，“北极七国”选择北极理事会而不是“二十国集团”等更具国际影响力的国际组织或论坛作为其抵制俄罗斯的“阵地”，原因在于俄乌冲突爆发之时，俄罗斯是北极理事会的轮值主席国，在北极理事会内部抵制俄罗斯将更具抗议意味和制裁效力。同样的逻辑也体现在2014年克里米亚入俄后，西方国家选择将时任“八国集团”轮值主席国的俄罗斯“除名”，此举亦是西方国家在俄罗斯担任国际组织或论坛的主席国之际表达最为强烈的政治抗议。

## （二）北极理事会在经历停摆后正在有限恢复

“北极七国”将俄罗斯排除在北极理事会之外，直接目的是抵制俄罗斯对乌克兰采取特别军事行动，但此举也间接导致北极理事会合作机制的停摆。在北极理事会具体工作方面，俄罗斯的缺席将导致北极理事会工作组的具体任务无法得到俄罗斯方面的配合，更使得北极理事会难以通过具有普遍代表性的决议，甚至此前签订的具有法律约束力的协议也无法得到有效维护。例如，布坎南撰文指出，2021年6月生效的《防止北冰洋中部公海无管制渔业协议》（The Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean）规定了为期16年的禁止在北冰洋中部公海从事无管制捕捞的措施，其执行效力离不开俄罗斯的配合与参与<sup>①</sup>。

由于北极理事会停摆严重影响了北极合作的开展，北极国家已公开表示希望恢复北极理事会的正常秩序。一方面，“北极七国”在2022年6月发表共同声明，计划在不涉及俄罗斯的项目中，有限度地恢复北极理事会的工作，但并未对此予以清晰阐释<sup>②</sup>。另一方面，俄罗斯作为北极理事会轮值主席国，多次公开强调恢复北极理事会正常秩序的重要性。俄罗斯外交部无任所大使尼古拉·科尔丘诺夫（Nikolay Korchunov）曾表示，北极理事会的未来取决于北极国家的合作精神和对解决方案的承诺，俄罗斯认为应尽快恢复北极理事会工作，这符合所有北极国家和民众的利益<sup>③</sup>。北极理事会是北极国家开展北极合作，推动北极地区发展

<sup>①</sup> Elizabeth Buchanan, “The Ukraine War and the Future of the Arctic”. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-war-and-future-arctic>, 访问时间：2022年11月8日。

<sup>②</sup> “Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation”. <https://www.state.gov/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation/>, 访问时间：2022年12月17日。

<sup>③</sup> “Russian Chair of the Arctic Council: ‘The Council’s Work Should Be Resumed As Soon As Possible’”. <https://www.highnorthnews.com/en/russian-chair-arctic-council-councils-work-should-be-resumed-soon-possible>, 访问时间：2022年12月17日。



的重要平台，北极理事会的停摆将给北极合作带来严重冲击，因此，恢复北极理事会的正常秩序是北极国家的共同愿望。鉴于北极国家对于恢复北极合作的共同愿望，北极理事会的有限度恢复具备可能性。

### （三）以北极理事会为核心的北极治理机制的政治化

“北极七国”将俄罗斯排除在北极理事会之外的行为事实上将国际政治斗争引入北极，使北极问题政治化，这既是“北极例外主义”的覆灭，也削弱了北极理事会赖以成立的根基。1987 年戈尔巴乔夫发表“摩尔曼斯克讲话”，提出了北极应成为“和平与合作之地”的愿景<sup>①</sup>，标志着北极政治由对抗逐渐走向合作。1996 年建立北极理事会的《渥太华宣言》和 2008 年由北冰洋沿岸五国签订的《伊卢利萨特宣言》更是将军事政治议题的讨论排除在北极理事会之外，将其工作内容定位于科研合作、环境保护、联合搜救等低政治问题<sup>②</sup>。这一系列表态与行动使得国际社会逐渐形成“北极例外主义”共识，这也是北极理事会地位得以稳固以及北极合作得以顺利开展的基础<sup>③</sup>。然而，受俄乌冲突、俄美关系恶化以及北约“北扩”等多重因素的影响，北极国家在北极问题上逐渐将地缘政治利益置于共同发展利益（气候问题、污染防治等）之上，忽视了原本基于共同利益的合作意愿和治理需求<sup>④</sup>。北极理事会的合作议题虽仅涉及低政治领域，但在国家间竞争的冲击下，北极低政治议题逐渐呈现高政治化态势，这也揭示了北极地区目前冲突而非合作占据主导地位的现实。

北极治理的政治化突出表现为俄罗斯在北极国际会议、论坛中被孤立。俄乌冲突爆发后，包括北极理事会在内的多个北极国际论坛、地区性国际组织宣布暂停与俄罗斯的合作（见表 1）。例如，2022 年 2 月俄乌冲突爆发后，芬兰和瑞典代表宣布退出即将举行的第三届“北极 360”会议，以此作为对俄罗斯的抵制。

<sup>①</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*, Brookings Institution Press, 2020, p. 49.

<sup>②</sup> “Ottawa Declaration (1996)”. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>, 访问时间: 2022 年 11 月 8 日; “Ilulissat Declaration”. <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>, 访问时间: 2022 年 11 月 8 日。

<sup>③</sup> Juha Kaayla and Harri Mikkola, “On Arctic Exceptionalism: Critical Reflections in the Light of the Arctic Sunrise Case and the Crisis in Ukraine,” *FIIA (Finnish Institute of International Affairs) Working Paper*, 2015, No. 85.

<sup>④</sup> “Can the Arctic Council Survive the Impact of the Ukraine Crisis?”. <https://gjia.georgetown.edu/2022/12/30/can-the-arctic-council-survive-the-impact-of-the-ukraine-crisis/>, 访问时间: 2023 年 1 月 3 日。

最终，会议在俄罗斯缺席的情况下得以召开<sup>①</sup>。可见，“北极七国”已将北极合作平台作为政治博弈的场所，这表明俄乌冲突的影响已外溢至北极地区。

表 1 受北极理事会“排俄”影响的北极国际会议/论坛

	会议名称	时间	地点	结果
排俄的 北极会议	第三届北极 360：北极基础设施投资大会 ( Arctic360: Arctic Infrastructure Investment Conference)	2022 年 3 月 9 日 ~ 11 日	加拿大 多伦多	将俄罗斯排除在外，会议正常召开
	北极圈论坛会议 ( Arctic Circle Assembly 2022)	2022 年 10 月 13 日 ~ 16 日	冰岛 雷克雅未克	将俄罗斯排除在外，会议正常召开
	北极前沿大会 ( Arctic Frontiers 2023)	2023 年 1 月 30 日 ~ 2 月 2 日	挪威 特罗姆瑟	将俄罗斯排除在外，会议正常召开
暂停与俄合作的 北极论坛	巴伦支 - 欧洲北极理事会 ( Barents Euro - Arctic Council)	2022 年	无	暂停与俄罗斯合作
	波罗的海国家理事会 ( the Council of the Baltic Sea States)	2022 年	无	暂停与俄罗斯合作
	北欧部长理事会 ( the Nordic Council of Ministers)	2022 年	无	暂停与俄罗斯合作

资料来源：作者根据 Arctic Circle、Arctic 360 等会议官方网站自制。

### 三 北极理事会合作中断的影响因素

俄乌冲突爆发后，“北极七国”在北极理事会内立刻采取“排俄”行动，导致北极理事会陷入停摆。北极理事会停摆的根本原因在于俄罗斯与“北极七国”之间地缘政治矛盾的激化；其直接原因在于北极国家出于政治现实考虑，在北极理事会合作上相互抵制。除此之外，“北溪”管道爆炸事件等北极域外事件的发生也在一定程度上降低了北极国家间的互信程度和合作意愿。

<sup>①</sup> “Sweden, Finland Pull out of Arctic360 Conference in Toronto Where Russian Diplomats Scheduled to Attend”. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2022/02/sweden-finland-pull-out-arctic360-conference-toronto-where-russian-diplomats>, 访问时间：2022 年 12 月 28 日；“Despite Ousting Russia, Arctic360 Conference Focuses on Co-operation”. <https://nunatsiaq.com/stories/article/despite-ousting-russia-arctic360-conference-focuses-on-co-operation/>, 访问时间：2022 年 12 月 18 日。

### （一）根本原因：俄罗斯与“北极七国”之间地缘政治矛盾的激化

北极理事会合作中断的根本原因是俄罗斯与以美国为首的“北极七国”在欧洲的地缘政治矛盾总爆发带来的外溢影响。俄乌冲突的爆发源于俄美在后苏联空间和欧洲的地缘政治矛盾：一是美国控制欧洲安全与俄罗斯构建大欧洲安全秩序之间的矛盾，二是以乌克兰为代表的后苏联空间国家选择自己发展道路与俄罗斯维护自身战略安全空间的矛盾<sup>①</sup>。加之拜登政府采取收缩战略并将战略重心移至印太地区，这为俄罗斯主动利用军事手段解决欧洲安全架构问题提供了机会和信心，俄罗斯与西方国家在欧洲地区的地缘政治竞争日益激化并最终在热战的形式爆发。俄乌冲突发展到目前阶段，双方在战场上焦灼对峙，西方国家一方面以武器援助的方式支持乌克兰对抗俄罗斯，另一方面则以外交战、舆论战、经济战等混合战争形式对俄罗斯加以制裁，双方的战略矛盾激化推动了“北极七国”与俄罗斯在北极理事会内部的对峙。

在北极地区，俄罗斯与西方国家的利益冲突与战略竞争同样存在。冷战时期，俄美两国将彼此视为国家安全的重大威胁，在北极地区大范围部署进攻性武器和导弹系统。在后冷战时代，美国继续将俄罗斯视为北极地区的战略威胁与挑战，并加强对俄罗斯的北极战略防御，双方再次开启了北极军事化进程。2022 年 10 月，拜登政府发布新版《北极地区国家战略》，认为俄乌冲突加剧了北极的地缘政治紧张局势，并将俄罗斯视为其在北极地区的主要威胁挑战之一<sup>②</sup>。2023 年 2 月，美挪两国军方举行会议讨论高北地区的战略部署及防御问题。美国海军第二舰队司令丹·德怀尔（Dan Dwyer）指出，俄罗斯的战略优先事项由大西洋转向北冰洋，正在挑战北极地区的稳定秩序<sup>③</sup>。俄罗斯方面则将北极视为国家发展的主要方向，断不会因西方国家的制裁而放弃国家发展的重大机遇。俄罗斯副总理尤里·特鲁特涅夫（Yuri Trutnev）2023 年 2 月在俄北极发展国家委员会召开会议时强调，俄罗斯不会因西方制裁放弃在北极地区的雄心，将继续实现北方

<sup>①</sup> 李勇慧：《乌克兰危机背景下俄罗斯对外战略调整及基本走势》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023 年第 1 期。

<sup>②</sup> “National Strategy for the Arctic Region”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 访问时间：2023 年 4 月 2 日。

<sup>③</sup> “Arctic Now Number One Priority for Russia, Norway Looking to Allies for Increased Deterrence”. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-now-number-one-priority-russia-norway-looking-allies-increased-deterrence>, 访问时间：2023 年 4 月 2 日。



航道和北极资源开发的战略目标<sup>①</sup>。由此可见，俄罗斯与西方国家在欧洲地区地缘政治矛盾的累积和激化导致俄乌冲突的最终爆发，其影响外溢至北极地区并加剧俄罗斯与“北极七国”之间的政治对立和军事威慑，“北极七国”以北极理事会作为抵制俄罗斯的战场，从而导致北极理事会合作的中断。

## （二）直接原因：俄罗斯与“北极七国”在北极理事会合作上相互抵制

北极理事会合作中断的直接原因在于俄罗斯与“北极七国”在北极合作上相互抵制。俄乌冲突爆发后，“北极七国”在北极理事会内对俄罗斯实施制裁，由此导致北极理事会陷入停摆，此后俄罗斯和“北极七国”虽都表明希望恢复北极合作的意愿，但双方在北极理事会内仍采取相互排斥的态度和举措。

首先，“北极七国”坚持在北极领域抵制俄罗斯，拒绝与俄罗斯在北极理事会内部开展合作。一方面，“北极七国”在官方层面表达拒绝与俄罗斯开展北极合作的坚决态度。美国国务院顾问德里克·乔莱（Derek Chollet）公开指出“与俄罗斯的北极合作几乎不可能实现”<sup>②</sup>，芬兰驻巴伦支理事会（the Barents Council）和“北方维度”（the Northern Dimension）大使贾里·维伦（Jari Vilén）则强调“巴伦支和北极地区的合作应将俄罗斯排除在外”<sup>③</sup>。这表明“北极七国”在北极合作问题上与俄罗斯划清界限，彻底将俄罗斯排除在北极合作范围之外。另一方面，“北极七国”在北极合作的关键领域有意切断与俄罗斯的关系，中断与俄罗斯之间现有的北极合作，以此作为对俄罗斯制裁的手段。例如，拜登政府发布的新北极战略指出将通过军事演习、科研合作、海岸警卫队合作等加强与除俄罗斯以外的北极国家的关系<sup>④</sup>。在北极经济合作领域，为俄罗斯亚马尔液化天然气项目和北极天然气项目提供技术及装备支持的道达尔能源公司（Total）、贝克休斯公司（Baker Hughes）以及斯伦贝谢公司（Schlumberger）等西方跨国公

<sup>①</sup> “Moscow Assures It Will not Lower Ambitions in Arctic”. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2023/02/moscow-assures-it-will-not-lower-ambitions-arctic>, 访问时间：2023年4月2日。

<sup>②</sup> “Cooperation with Russia in the Arctic is Virtually Impossible Says US Official”. <https://www.highnorthnews.com/en/cooperation-russia-arctic-virtually-impossible-says-us-official>, 访问时间：2023年3月29日。

<sup>③</sup> “Barents and Arctic Cooperation Can Continue without Russia”. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2023/03/barents-and-arctic-cooperation-can-continue-without-russia>, 访问时间：2023年3月29日。

<sup>④</sup> “New U.S. Arctic Strategy Focuses on Geopolitical Rivalries and Climate Change”. <https://www.arctictoday.com/new-u-s-arctic-strategy-focuses-on-geopolitical-rivalries-and-climate-change/>, 访问时间：2022年11月9日。

司均发表声明，停止在俄罗斯进行新投资<sup>①</sup>。韩国大宇造船海洋工程公司（Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering）则以俄方未如期支付费用为由取消了俄罗斯现代商船公司（Sovcomflot）的液化天然气运输船订单<sup>②</sup>。可见，为对俄罗斯施加全方位的制裁与限制，西方国家在北极领域几乎切断了与俄罗斯之间的所有联系，坚决拒绝与俄罗斯在北极开展合作。

其次，俄罗斯转变战略发展方向，放弃重新融入北极理事会的尝试。自 2021 年 5 月接替冰岛成为北极理事会主席国以来，俄罗斯充分利用其主席国身份优势，实现主席议程与自身北极政策的对接，推动俄属北极地区经济社会发展以及自身区域影响力的提升<sup>③</sup>。为此，俄总统普京罕见地发表声明，表示出于经济和安全双重目的，俄罗斯将“重返北极”<sup>④</sup>。俄远东与北极发展部部长切昆科夫（Chekunkov）呼吁北极国家应尽快恢复北极理事会对话，强调北极国家应正视北极地区目前面临的共同挑战，不应受一时情绪影响而忽视北极共同利益<sup>⑤</sup>。然而，由于俄罗斯与西方国家在乌克兰问题上的军事、外交对峙僵持不下，加之“北极七国”在北极理事会内部“排俄”的坚决态度，让俄罗斯意识到重启北极理事会合作几乎没有转圜空间。2023 年 2 月，俄罗斯公布其北极政策修正案，强调必须优先考虑俄罗斯的北极利益，删除了此前强调“通过北极理事会等多边区域合作形式开展北极合作”的内容，转而呼吁“以双边合作的形式发展北极外交关系”<sup>⑥</sup>。俄罗斯外交部政策规划司司长德罗比宁（Drobinin）也表示，无论俄罗斯在乌克兰的特别军事行动结果如何，俄罗斯与西方国家之间的建设性合作时期已经一去不复返<sup>⑦</sup>。这意味着俄罗斯与西方国家在北极问题上已经决裂，开始放弃此前努力重启北极理事会合作的尝试，转而通过双边合作机制选择与中国等

① “Sanctions, Isolation Could Doom Russia’s Ambitious Arctic Goals”. <https://www.arctictoday.com/sanctions-isolation-could-doom-russias-ambitious-arctic-goals/>, 访问时间：2022 年 10 月 28 日。

② “Cancelled: Newbuild Carriers Destined for Russia’s Arctic LNG 2 Project”. <https://www.upstreamonline.com/lng/cancelled-newbuild-carriers-destined-for-russia-s-arctic-lng-2-project/2-1-1251811>, 访问时间：2022 年 10 月 28 日。

③ 郭培清、杨楠：《俄罗斯任职北极理事会主席及其北极政策的调整》，载《国际论坛》2022 年第 2 期。

④ Путин объявил о возвращении России в Арктику. <https://ria.ru/20220905/arktika-1814526169.html>, 访问时间：2022 年 10 月 4 日。

⑤ Глава Минвостокразвития уверен, что диалог между арктическими странами удастся возобновить. <https://tass.ru/ekonomika/14119833>, 访问时间：2022 年 10 月 4 日。

⑥ Внесены изменения в Основы государственной политики в Арктике на период до 2035 года. [http://kremlin.ru/acts/news/70570?utm\\_referrer=korabel.ru%2Fnews%2Fcomments%2Fvneseny\\_izmeneniya\\_v\\_osnovy\\_gosudarstvennoy\\_politiki\\_v\\_arktike.html&fbclid=IwAR3fqEzRAhZpBAVi8qhdYDoiv44GPeqVT5BNaIE2Ju6folSszquKEttfVI](http://kremlin.ru/acts/news/70570?utm_referrer=korabel.ru%2Fnews%2Fcomments%2Fvneseny_izmeneniya_v_osnovy_gosudarstvennoy_politiki_v_arktike.html&fbclid=IwAR3fqEzRAhZpBAVi8qhdYDoiv44GPeqVT5BNaIE2Ju6folSszquKEttfVI), 访问时间：2023 年 3 月 29 日。

⑦ “Can Arctic Cooperation be Restored?” 访问时间：2023 年 3 月 31 日。

域外友好国家开展北极合作，实现北极地区工业项目的“去西方化”。

最后，北欧五国欲建立以北欧为中心的替代机制。北欧五国虽与美国、加拿大一道支持将俄罗斯排除在北极理事会之外，但除此之外，其还积极倡导“北欧+”（Nordic Plus）机制这一以北欧为中心的合作机制，欲使其成为北极理事会停摆状态下的临时替代方案。其本质上是抛开北极理事会“自立门户”，以北欧理事会（Nordic Council）<sup>①</sup>和北欧部长理事会（Nordic Council of Ministers）<sup>②</sup>为依托，以北欧国家为主导，邀请美国、加拿大与原住民团体参与的北极治理方案。这一方案的推动者主要来自北欧国家，代表着北欧国家的北极利益。目前，北欧理事会和北欧部长理事会已经发展成为北欧国家之间常态化、制度化的北极合作交流平台，为北欧国家间的北极合作提供了制度基础。此外，北欧学者建议“北欧+”机制应设置合理的参与门槛，只要尊重该机制的核心价值观即可加入，这也为“北欧+”成员的扩大提供了前提条件<sup>③</sup>。可见，北欧国家试图借排除俄罗斯之机，顺势发展以北欧为中心的北极治理机制，建立以己为主导的北极话语权。

总体而言，“北极七国”坚持以“排俄”为手段制裁俄罗斯，俄罗斯在恢复北极理事会合作无果后放弃北极理事会合作，而北欧五国意图建立替代性的“北欧+”合作机制，可见北极国家出于地缘政治竞争和自身优势建设，均未采取实际行动推动北极理事会的恢复，这直接导致北极理事会合作的中断。

### （三）外部因素：“北溪”管道爆炸等北极域外事件降低北极国家间的互信

除上述原因外，“北溪”管道爆炸等相关国际事件的发生加深了北极国家间的不信任程度，政治互信程度的降低直接导致北极国家在北极治理与合作问题上难以达成一致。2022年9月，俄罗斯向欧洲输送天然气的两条“北溪”管道在位于瑞典和丹麦附近的海域发生泄漏，各方普遍认为管道遭蓄意破坏，美国与俄罗斯相互指责对方为始作俑者。出于利益考虑，北欧国家将俄罗斯排除在事故原

<sup>①</sup> 北欧理事会是北欧国家议会间合作的官方机构，该组织成立于1952年，包括来自北欧五国以及格陵兰、法罗群岛（Faroe Islands）、奥兰群岛（Åland islands）的议会议员代表。

<sup>②</sup> 北欧部长理事会是北欧国家政府间合作的官方机构，依据《赫尔辛基条约》（Helsinki Treaty）于1971年成立，作为对北欧理事会的补充，旨在维持并促进北欧国家间的经济合作并实现北欧一体化，其成员包括北欧五国，并不包含俄罗斯，且与加拿大、美国合作密切。

<sup>③</sup> “Nordic Plus; International Cooperation in the Arctic Enters a New Era”. <https://polarconnection.org/nordic-plus-cooperation-arctic/>, 访问时间: 2022年10月10日。

因的调查合作之外，暗示俄罗斯是“幕后黑手”<sup>①</sup>。这表明受俄乌冲突的影响，西方国家与俄罗斯之间的合作态度趋冷，“北溪”管道泄漏事件更是强化了北欧国家对俄罗斯的警戒与怀疑。除此之外，在此事件发生后，北欧国家对美国的戒心也有所加强。挪威为保护天然气输送管道的安全，接受了来自英国、德国和法国盟国的帮助，在其石油和天然气平台附近的海域进行巡逻，但并未寻求同样是盟友的美国方面的帮助<sup>②</sup>。此举表明北欧国家存在被美国利用来火中取栗的担忧，北欧与美国之间的互信程度也因此降低。北欧国家、美国、俄罗斯三方之间的政治互信降低，也将削弱北极治理的合作基础。

综上所述，俄罗斯与西方国家之间在欧洲的地缘政治矛盾激化导致俄乌冲突的爆发，其影响也外溢至北极地区，导致俄罗斯与“北极七国”在北极理事会内部相互抵制，“北溪”管道爆炸等域外事件的发生也降低了北极国家间的合作意愿，北极理事会合作由此陷入中断。

## 四 俄乌冲突背景下北极理事会的未来走向

由于北极理事会停摆导致北极国家间合作的中断，北极国家在恢复北极地区治理上倍感紧迫，2023 年 5 月北极理事会主席国交接为北极国家重启北极理事会提供了契机。随着第十三届北极理事会部长级会议召开时间的临近，挪威作为下一任主席国开始主席权力交接的准备工作，美国和挪威在北极理事会合作上逐渐转变以往态度，开始向俄罗斯释放“善意信号”，创造与俄罗斯在北极合作问题上的和谈空间，积极推动北极理事会的重启。

“北极七国”在北极理事会合作问题上的态度转变出于两个原因：一是主席国权力将由俄罗斯移交给挪威，北极理事会合作将在“北极七国”的主导下开展。二是俄罗斯长期被排除在北极理事会之外使其在北极合作上转向中国等域外

<sup>①</sup> “Moscow: Denmark Excludes Russia From Nord Stream Probe as It May Already Know Perpetrator”. <https://sputniknews.com/20221006/moscow-denmark-excludes-russia-from-nord-stream-probe-as-it-may-already-know-perpetrator-1101568570.html>, 访问时间: 2022 年 12 月 28 日; “Sweden Ignores Moscow’s Proposal to Join Nord Stream Probe So Far, Russian Embassy Says”. <https://sputniknews.com/20221010/sweden-ignores-moscows-proposal-to-join-nord-stream-probe-so-far-russian-embassy-says-1101697381.html>, 访问时间: 2022 年 12 月 28 日。

<sup>②</sup> “Norway Will Patrol Its Oil and Gas Platforms with Help from Allies, PM Says”. <https://www.arctictoday.com/norway-will-patrol-its-oil-and-gas-platforms-with-help-from-allies-pm-says/>, 访问时间: 2022 年 12 月 28 日。

非西方国家，这导致以美国为首的“北极七国”担忧俄罗斯与域外国家的合作会将域外势力引入北极，从而改变北极地区的现有秩序，威胁自身的北极地缘政治利益，故“北极七国”努力维护北极理事会的存在并试图将俄罗斯留在北极理事会框架内。俄罗斯则在北极理事会问题上“按兵不动”，试图通过寻求与金砖国家、上合组织国家等非西方国家建立北极合作，获得在北极问题上与西方国家博弈的筹码。上述迹象表明，在挪威接任北极理事会主席国职位后，“北极七国”将积极恢复北极理事会工作并尝试在一些低敏感领域恢复与俄罗斯的合作，北极理事会在一定程度上重启。

### （一）挪威或将以特殊方式实现主席国权力的交接<sup>①</sup>

由于“北极七国”此前宣布暂停与俄罗斯在北极理事会内部开展合作，拒绝前往俄罗斯境内参加北极理事会的会议，因此，由俄罗斯单方面定于2023年5月在萨列哈尔德举行的第十三届北极理事会部长级会议存在变数且极有可能采取与以往不同的召开方式。《北极理事会议事规则》<sup>②</sup>（Arctic Council Rules of Procedure）规定，主席国职位的移交需通过两年一度的部长级会议，主席国须在部长级会议的拟议日期前6个月确定会议的具体日期和地点。然而，俄罗斯与“北极七国”并未在规定时间内确定第十三届部长级会议的召开时间和地点。直至2023年1月，俄罗斯才邀请其他北极国家外长参加于5月10~11日在亚马尔-涅涅茨自治区的萨列哈尔德举行的部长级会议，但这一提议在当时遭到挪威等其他北极国家的拒绝<sup>③</sup>。冰岛“北极门户”（Arctic Portal）网站显示，挪威或将选择以线上方式参加第十三届北极理事会部长级会议，其他北极国家均可能采取线上方式参加<sup>④</sup>。这表明第十三届北极理事会部长级会议或将采取线上与线下相结

<sup>①</sup> 本节内容成稿于北极理事会主席国权力交接前。——编注

<sup>②</sup> 《北极理事会议事规则》1998年9月由北极理事会八个成员国在首届北极理事会部长级会议上通过，后经2013年第八届北极理事会部长级会议修订完善，形成现有的北极理事会全体会议及其附属机构会议的议事规则。参见：[https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1783/EDOCS-3688-v2-ACMMUS02\\_BARROW\\_2000\\_6\\_SAO\\_Report\\_to\\_Ministers\\_Annex1\\_Rules\\_of\\_Procedure.pdf?sequence=1](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1783/EDOCS-3688-v2-ACMMUS02_BARROW_2000_6_SAO_Report_to_Ministers_Annex1_Rules_of_Procedure.pdf?sequence=1)。访问时间：2023年7月12日。

<sup>③</sup> “Norway’s Strategy for the Arctic Council – and Then What?”. <https://polarjournal.ch/en/2023/03/30/norways-strategy-for-the-arctic-council-and-then-what/>，访问时间：2023年3月31日；“Lonely Lavrov Invites Arctic Colleagues to Siberia, But No One Will Come”. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2023/01/lonely-lavrov-invites-arctic-colleagues-siberia-no-one-will-come>，访问时间：2023年4月1日。

<sup>④</sup> “Arctic Portal”. <https://arcticportal.org/>，访问时间：2023年5月7日；“Foreign Minister Huitfeldt Outlines Plan to Bring Arctic Council Back from A Year in Limbo”. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2023/03/foreign-minister-huitfeldt-outlines-plan-bring-arctic-council-back-limbo>，访问时间：2023年5月7日。



合的方式召开，俄罗斯与挪威极有可能进行轮值主席国职位的“隔空交接”。

值得注意的是，俄罗斯与挪威之间的主席国权力交接进程已经启动。2023 年 4 月 14 日，俄罗斯在圣彼得堡召开第四届北极科学部长级会议（Arctic Science Ministerial），将会议主席职权移交给挪威。这表明俄罗斯已将北极理事会框架下的科学权力移交给挪威，完成了北极理事会职权的部分交接。对此，挪威北极大使兼北极理事会北极事务高级官员莫滕·奥格隆德（Morten Høglund）表示，在北极理事会轮值主席国移交问题上挪威与俄罗斯之间正在开展建设性合作<sup>①</sup>。

## （二）挪威接任主席国后将推动北极理事会恢复正常秩序

挪威于 2023 年 5 月接替俄罗斯成为北极理事会轮值主席国，其决意推动北极理事会实现重启，并努力恢复与俄罗斯在低政治领域的合作，北极理事会的正常秩序将得到进一步恢复。

首先，挪威官方明确表态发挥主席国职责，推动北极理事会实现重启。2023 年 3 月 28 日，挪威向北极理事会提交了其担任 2023 ~ 2025 年北极理事会主席国期间的四个优先事项，即：气候和环境、海洋、可持续经济发展和北方原住民<sup>②</sup>。挪威在官方层面高度重视恢复北极理事会秩序，多位高级别外交官员都表达了恢复北极理事会秩序的决心。例如，挪威外交部长安妮肯·惠特费尔特（Anniken Huitfeldt）表示：“挪威将尽己所能，确保北极理事会能够继续发挥作用，解决北极地区面临的挑战。”<sup>③</sup> 挪威北极事务高级官员莫滕·赫格伦（Morten Høglund）同样表示“挪威担任主席期间最重要的任务将是确保北极理事会存在”<sup>④</sup>。这体现出挪威对重新恢复北极理事会秩序与合作的高度重视，其在接任主席国后也将重新部署因俄乌冲突而暂停的北极理事会各项工作。

其次，挪威为实现北极理事会主席国职位的顺利移交积极向俄罗斯示好，并将选择权交给俄罗斯。挪威气候与环境部长埃斯彭·巴特·艾德（Espen Barth

<sup>①</sup> “Norway: Russia Acting Constructively Regarding Transfer of Arctic Council Chairship”. <https://www.highnorthnews.com/en/norway-russia-acting-constructively-regarding-transfer-arctic-council-chairship>, 访问时间: 2023 年 5 月 7 日。

<sup>②</sup> “Here Are Norway’s Priorities for the Upcoming Arctic Council Chairship”. <https://www.highnorthnews.com/en/here-are-norways-priorities-upcoming-arctic-council-chairship>, 访问时间: 2023 年 3 月 31 日。

<sup>③</sup> “Upcoming Arctic Council Chairship; Important to Have Some Cooperation with Russia on Climate”. <http://www.polaroceanportal.com/article/4599>, 访问时间: 2023 年 3 月 31 日。

<sup>④</sup> “Here Are Norway’s Priorities for the Upcoming Arctic Council Chairship”. <https://www.highnorthnews.com/en/here-are-norways-priorities-upcoming-arctic-council-chairship>, 访问时间: 2023 年 3 月 31 日。



Eide) 公开表示, 气候和环境问题是挪威担任北极理事会主席国期间的优先事项之一, 这也是与俄罗斯合作难度最小的领域。挪威官方及学界均强调与俄罗斯开展北极合作的重要性, 并指出优先从气候和环境领域恢复合作。在合作形式方面, 挪威外交部高北、极地事务和海洋资源部门高级顾问克努特·塞姆 (Knut Seim) 在 2023 年 4 月 18 日举办的“高北对话”会议 (High North Dialogue) 上表示, 挪威将在接任主席国后努力将俄罗斯方面的研究数据吸纳到北极理事会的工作中, 即俄罗斯研究人员只需发送科学数据而非亲自参加工作组会议<sup>①</sup>。挪威为实现主席国职位的顺利交接不断向俄罗斯方面释放“善意”, 为俄罗斯重新融入北极理事会指明道路。挪威外交部公开表态: “俄罗斯既没有被驱逐, 也没有退出北极理事会。当俄罗斯改变行为时, 我们将恢复在北极地区的合作, 这一切都取决于俄罗斯。”<sup>②</sup> 挪威此举既是希望将俄罗斯留在北极理事会框架内, 以维护自身作为主席国的权力, 保证担任主席国期间北极合作的正常开展, 也是将恢复北极理事会正常秩序的选择权和道德压力抛给俄罗斯。

概括而言, “北极七国”方面转变态度, 在北极合作上向俄罗斯不断示好, 为重新接纳俄罗斯营造舆论环境; 俄罗斯方面则积极配合挪威开展主席国交接工作, 维护北极理事会的正常运作。可见, 在 5 月挪威接任成为北极理事会主席国后, 北极理事会秩序将得到一定程度的恢复。

### (三) 美国为防止域外国家介入将维护北极理事会的存在

在挪威开启接任北极理事会主席国的准备工作后, 美国不断在北极理事会合作上向俄罗斯释放“善意信号”。例如, 美国国务院副助理国务卿道格拉斯·琼斯 (Douglas Jones) 在 2023 年 3 月表示, 鉴于北极理事会的工作与俄罗斯密切相关, 如果俄乌冲突结束, “北极七国”可以商议重新吸纳俄罗斯<sup>③</sup>。此举意味着美国开始改变此前“坚决抵制与俄罗斯开展北极合作”的立场, 转而采取较为缓和的态度, 为北极理事会重新接纳俄罗斯留有余地。

<sup>①</sup> “Norway: Russia Acting Constructively Regarding Transfer of Arctic Council Chairship”. <https://www.highnorthnews.com/en/norway-russia-acting-constructively-regarding-transfer-arctic-council-chairship>, 访问时间: 2023 年 5 月 7 日。

<sup>②</sup> “Norway MFA: Russia Has Neither Been Expelled or Withdrawn from the Arctic Council”, <https://www.highnorthnews.com/en/norway-mfa-russia-has-neither-been-expelled-or-withdrawn-arctic-council>, 访问时间: 2023 年 5 月 7 日。

<sup>③</sup> “Security Issues Has Taken Over the Arctic Agenda, Says Swedish and Danish Arctic Ambassadors”. <https://www.highnorthnews.com/en/security-issues-has-taken-over-arctic-agenda-says-swedish-and-danish-arctic-ambassadors>, 访问时间: 2023 年 4 月 1 日。

美国向俄罗斯释放“善意信号”的目的在于维护北极理事会存在，并防止域外势力介入北极地区。一方面，以美国为首的“北极七国”仍希望维护北极理事会合作机制的存在。“北极七国”于 2022 年 3 月 3 日发表的“暂停合作”声明以及拜登政府的《北极地区国家战略》(Arctic Region National Strategy) 均将北极理事会目前的状态定位为“暂停”(pausing)，美国更在其新版北极战略的战略目标中明确表示将继续维护北极理事会及其规则<sup>①</sup>。在以北极理事会为核心的现有北极治理机制中，“北极七国”占据绝对优势地位。北极理事会的八个成员国中有六个是北约成员国，而瑞典也已启动其“入约”议程，“北极七国”相对于俄罗斯在军事、政治领域占据更多的博弈筹码。此外，北极理事会推行的“门罗主义”原则强化了北极八国在北极治理上的主导权，使域外国家在参与北极事务时不可避免地被边缘化<sup>②</sup>。因此，对以美国为首的“北极七国”而言，维护北极理事会的存在即是维护其在北极治理上的优势地位。另一方面，美国在北极合作上向俄罗斯释放“善意信号”也是考虑到俄罗斯出于自身的北极发展需求必然转向北极域外国家，从而将中国等北极域外势力引入北极，这是美国最不愿看到的。美国国务院副助理国务卿道格拉斯·琼斯曾公开表达了美国的这一担忧：北极理事会结构的改变将导致北极域外国家的介入，这不符合美国的北极利益<sup>③</sup>。因此，为避免“排俄”将俄罗斯进一步推向中国等域外国家，从而将域外势力引入北极，挑战“北极七国”占优势的北极治理格局，美国与下一任主席国挪威一道向俄罗斯示好，以期恢复北极理事会的合作。

#### (四) 俄罗斯寻求与金砖国家、上合国家等非西方国家开展北极合作

在经历“北极七国”的外交抵制和西方国家的全方位制裁后，俄罗斯在北极理事会问题上“按兵不动”，转而寻求与金砖国家、上合组织国家等非西方国家开展北极合作，以此保证北极与远东地区的开发，并试图获得在北极地区与西方国家博弈的筹码。

<sup>①</sup> “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine”. <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>, 访问时间: 2023 年 4 月 1 日; “National Strategy for the Arctic Region”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 访问时间: 2023 年 4 月 1 日。

<sup>②</sup> 肖洋:《排他性开放: 北极理事会的“门罗主义”逻辑》, 载《太平洋学报》2014 年第 9 期。

<sup>③</sup> “Security Issues Has Taken Over the Arctic Agenda, Says Swedish and Danish Arctic Ambassadors”. <https://www.highnorthnews.com/en/security-issues-has-taken-over-arctic-agenda-says-swedish-and-danish-arctic-ambassadors>, 访问时间: 2023 年 4 月 1 日。

俄罗斯官方对寻求与金砖国家和上合组织国家开展北极合作持积极态度，其意向在2022年12月8~9日在圣彼得堡举办的第十二届“北极：现状与未来”国际论坛（The Arctic: Today and the Future）上清晰阐明。会上，俄罗斯外交部无任所大使、北极理事会高级官员委员会主席科尔丘诺夫指出，金砖国家和上海合作组织的亚洲国家希望与俄罗斯在北极地区进行合作，俄罗斯也有兴趣与这些国家开展具有长期性质的北极合作<sup>①</sup>。此外，俄罗斯学界也积极表达希望与金砖国家等北极域外国家开展北极合作的意愿。例如，俄罗斯北极开发项目办公室专家中心协调员亚历山大·沃罗特尼科夫（Alexander Vorotnikov）表示，为了保证俄罗斯北极国际项目（例如，“雪花”国际北极站）的顺利实施，有必要吸纳金砖国家参与<sup>②</sup>。俄罗斯国际事务委员会专家安德烈·古宾（Andrey Gubin）也向官方建议在上海合作组织和金砖国家框架内推动北极开发合作<sup>③</sup>。除上述官方声明和学界建议外，俄罗斯官方及民间也积极作出有益尝试，以推动与北极域外非西方国家之间的合作。2022年6月，在俄罗斯外交部和科学与高等教育部的支持下，俄罗斯东北联邦大学与“北方可持续发展”论坛（Northern Sustainable Development Forum）联合倡议并建立“俄罗斯—亚洲北极研究联合会”。这是俄罗斯与亚洲国家在北极教育、研究领域的新合作平台，正在吸纳中国、印度等亚洲国家的高校和研究机构参与<sup>④</sup>。这一合作平台的建立可视为俄罗斯逐渐将北极合作方向转向亚洲等非西方国家并释放开展密切合作的“善意信号”。

与此同时，金砖国家和上合组织国家等北极域外国家对北极合作的关注也与日俱增，对参与北极事务持积极态度。俄罗斯与亚洲国家在北极领域的合作十分密切，中国、印度等亚洲国家均表现出与俄罗斯开展北极合作的意愿。2023年3月，中俄两国元首会晤并同意在北极能源和北方航道开发等领域开展更为密切的

<sup>①</sup> “В МИД заявили о желании азиатских стран БРИКС и ШОС сотрудничать с РФ в Арктике”. <https://tvrzvezda.ru/news/2022522724-qB78s.html>, 访问时间: 2023年4月11日; “Arctic Continues to Attract Interest of BRICS and SCO Countries as A Space for Cooperation”. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202303/24/WS641d71f7a31057c47ebb66d4.html>, 访问时间: 2023年4月11日。

<sup>②</sup> “Эксперт: Китай и Южная Корея могут стать основными партнерами по проектам в АЗРФ”. <https://tass.ru/ekonomika/14008185>, 访问时间: 2023年4月11日。

<sup>③</sup> “Military Aspects of Russia’s Stance in the Arctic”. <https://modern diplomacy.eu/2022/09/29/military-aspects-of-russias-stance-in-the-arctic/>, 访问时间: 2023年4月11日。

<sup>④</sup> “На базе СВФУ создали российско-азиатский консорциум арктических исследований”. <https://nauka.tass.ru/nauka/14886801?ysclid=lew7qemuz73726825>, 访问时间: 2023年4月11日; “ВЭФ-2022: СВФУ представил концепцию российско-азиатского консорциума арктических исследований на площадках форума”. [https://www.s-vfu.ru/news/detail.php?SECTION\\_ID=25&ELEMENT\\_ID=183129&ysclid=levjomdfgk513953890](https://www.s-vfu.ru/news/detail.php?SECTION_ID=25&ELEMENT_ID=183129&ysclid=levjomdfgk513953890), 访问时间: 2023年4月11日。

合作<sup>①</sup>。在第七届东方经济论坛期间，俄远东与北极发展部长切昆科夫表示，俄罗斯将向中方提议在黑瞎子岛建立自贸区，加强中俄在远东和北极之间的联系<sup>②</sup>。此外，印度方面也有着强烈的意愿参与俄罗斯远东与北极开发。印度总理莫迪在第七届东方经济论坛上表示，印度希望加强与俄罗斯在北极问题上的伙伴关系，双方在能源领域也有巨大的合作空间<sup>③</sup>。在南美，巴西表达了对北极事务的浓厚兴趣。巴西驻俄罗斯大使苏亚雷斯（Soares）在 2023 年 1 月 25 日与俄罗斯摩尔曼斯克州州长会晤后宣布，巴西打算申请北极理事会的观察员席位。对此，摩尔曼斯克州州长回应称，鉴于俄罗斯与巴西之间的伙伴关系和友谊，巴西参加北极理事会“可能非常有用”<sup>④</sup>。在非洲，南非东开普省的代表与俄罗斯摩尔曼斯克州北极和经济发展部部长鲁斯科娃于 2023 年 1 月举行线上会议，探讨了俄罗斯北极地区和南非共和国各省建立北极合作的可能性<sup>⑤</sup>。可见，除俄罗斯以外的四个金砖国家虽位于北极地区以外，但是这些国家均对俄罗斯远东与北极开发抱有浓厚兴趣，并希望借此推动本国参与北极事务。

概括而言，“北极七国”的“排俄”行动在一定程度上推动了俄罗斯向北极域外国家寻求合作，也为域外国家参与北极事务开启了“机会之窗”。对俄罗斯来说，其北极与远东地区开发备受西方制裁压力，亟需开拓新的能源出口与货物贸易市场来纾解国内的财政危机与卢布贬值压力；且随着北约“北扩”的进程不断推进，俄罗斯北极地区的平静可能被打破，开发广阔荒凉但资源丰富、战略纵深大的远东地区将成为俄罗斯维护自身安全、促进发展的战略选择。对金砖国家、上合国家而言，参与北极事务是其提升国际话语权、开拓经济外贸发展新领域的重要方式。综合来看，俄罗斯与众多北极域外国家需求互补，“俄罗斯+金砖/上合”或将成为未来北极区域合作的新模式。

综上所述，虽然挪威主席国权力的交接并未遵循以往的程序，但在俄罗斯的

---

① “Putin and Xi Discuss Further Deepening of Arctic Partnership”. <https://www.highnorthnews.com/en/putin-and-xi-discuss-further-deepening-arctic-partnership>, 访问时间: 2023 年 3 月 31 日。

② “Russia, China seek closer trade ties at key economic forum in Russia’s Far East amid US hegemony”. <https://www.globaltimes.cn/page/202209/1274707.shtml>, 访问时间: 2022 年 12 月 30 日。

③ “India Keen to Strengthen Partnership with Russia on Arctic Subjects; PM Modi”. <https://indianexpress.com/article/india/india-strengthen-partnership-russia-arctic-subjects-pm-modi-8136479/>, 访问时间: 2022 年 12 月 30 日。

④ Посол Бразилии в РФ: Бразилия планирует стать страной-наблюдателем в Арктическом совете. <https://ru.arctic.ru/international/20230125/1014554.html>, 访问时间: 2023 年 4 月 11 日。

⑤ “Prospects of Cooperation with Representatives of the Eastern Cape Were Discussed in the Murmansk Region”. [https://invest.nashsever51.ru/en/list\\_item/news/prospects-of-cooperation-with-representatives-of-the-eastern-cape-were-discussed-in-the-murmansk-region](https://invest.nashsever51.ru/en/list_item/news/prospects-of-cooperation-with-representatives-of-the-eastern-cape-were-discussed-in-the-murmansk-region), 访问时间: 2023 年 4 月 11 日。

配合下北极理事会主席国职位顺利实现交接。在挪威担任主席国后，“北极七国”将积极推动北极理事会的重启，维护其作为北极核心治理机制的存在，届时北极理事会的秩序将得到一定程度的恢复。俄罗斯虽未在北极理事会合作问题上明确表态，但其承认北极理事会的重要地位，或将在寻求与金砖国家、上合国家开展北极合作的同时保留其参与北极理事会合作的机会。

## 结 论

2022年3月以来，俄乌冲突爆发及俄罗斯与西方相互制裁的影响不可避免地外溢至北极地区，北极地区的地缘政治局势发生剧变。这集中体现为“北极七国”与俄罗斯在北极理事会内部的对峙，以及由此造成的北极理事会合作机制的停摆。随着2023年挪威接任北极理事会进程的推进，以美国为首的“北极七国”对俄态度发生转变，不断向俄罗斯释放“善意信号”并积极维护北极理事会的存在；俄罗斯则转向与金砖国家和上合国家等北极域外非西方国家开展北极合作，以此获得在北极地区与西方国家展开博弈的筹码。

北极理事会的形势发展也将对中国参与北极治理产生双向影响。一方面，西方制裁为中俄北极与远东合作、中国—北欧北极合作开启了“机会之窗”，中国可以凭借自身优势参与北极地区的开发与建设，在双方互补的能源开发、基础设施、可持续发展等领域开展务实合作，推动北极合作向着宽领域、多层次发展；另一方面，中国与北极国家不断扩大的合作很有可能触发对中国北极军事威胁、技术垄断、战略联盟的担忧，并为“中国北极威胁论”打开舆论市场。这顺应了以美国为代表的西方国家对“中俄威胁”的思维惯性，体现出美国以塑造共同敌人来团结北极盟友的战略意图，更反映出中国崛起给美国带来的霸权危机感以及美国对自身北极能力欠缺的深刻忧虑<sup>①</sup>。对此，中国应保持战略定力，通过负责任地参与北极治理来塑造良好的“北极利益攸关方”形象。此外，中国也要对俄乌冲突背景下北极治理机制的改革与发展保持关注，并注意北极国家在这一问题上的行动与态度转变，以务实合作、负责任参与来拓展中国的北极利益空间，维护北极地区的和平与稳定。

（责任编辑 聂保诚）

<sup>①</sup> 张永红：《美国新一轮所谓“中国威胁论”：特点、根源与应对》，载《人民论坛·学术前沿》2022年第3期。