

变动世界中的北极秩序： 生成机制与变迁逻辑^{*}

徐广森

【内容提要】 北极秩序以美俄“双中心”权力结构、海洋法公约为基础的“低政治”规则体系与“差序”结构的身份认同体系为基本形态，呈现出以权力结构为枢纽的秩序生成机制，而科技驱动与体系投射是北极秩序变迁最重要的驱动因素。受世界秩序加速变动的的影响和北极秩序本身的形态与生成机制的制约，当前北极秩序面临诸多问题与挑战，如大国竞争态势强化、域内规则与制度供给能力不足、缺乏参与地区平等合作的理念共识与“冰上丝绸之路”倡议推进受阻。目前形势下，如何通过“北极命运共同体”理念凝聚各方最广泛的共识，维护北极地区的国际合作，是中国在北极地区亟需规划的战略问题。

【关键词】 北极秩序 美国北极战略 “北极命运共同体” “冰上丝绸之路”

【作者简介】 徐广森，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师。

一 问题的提出：现实政治张力下的北极秩序初探

近两年来，北极地区以下变化值得关注：一是2018年发布的《中国的北极政策》白皮书指出，中国积极倡导构建“人类命运共同体”，致力于维护和平、安全、稳定的北极秩序^①。二是美国国防部2019年公布的《北极战略报告》发

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目“基于大国协调推动‘北极命运共同体’构建的中国外交策略研究”（项目编号：20CGJ011）、国家社会科学基金重大项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”（项目编号：19ZDA140）的阶段性成果。感谢华东师范大学刘军教授对文章的修改建议，感谢武汉大学章成副教授和王才玮博士对文章部分观点提供有益思路。

^① 国务院新闻办公室：《中国的北极政策》白皮书，2018年1月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>

生重大战略转向，一改以往以北极环境保护与国际合作为主的战略，转为强调北极已经进入了大国战略竞争时代，并正式将北极视为与中国和俄罗斯进行战略竞争的“潜在走廊”^①。三是俄罗斯于2020年出台的《2035年前俄罗斯联邦国家北极政策原则》，首次将“保障主权与领土完整”置于北极国家利益中的首要位置，并强调了北极经济领域甚至是军事领域的高竞争性和对抗性，将此作为对美国北极新政策中将俄罗斯视为北极最大的挑战者的回应^②。以上形势变化说明，北极地区的地缘政治态势在近年间呈现“由合作到竞争”的主调转向。“人类命运共同体”作为中国在北极倡导的秩序愿景，与北极地缘政治中“大国竞争”回归的现实间存在较大张力。北极国际合作尤其是“冰上丝绸之路”的推行将面临着日益复杂的地区博弈与较大的不确定性。

更大的不确定性紧跟着新冠疫情大暴发而到来。新冠疫情前所未有地改变了人类发展进程与当前的世界秩序走向^③，然而它如何影响世界秩序及其发展走向，目前世界秩序是否已经出现两极格局或多极格局，抑或是正在朝向两极化或多极化发展？对于这些问题，学界目前存在诸多争论^④。

世界秩序的加速变化继续深刻影响着已经步入竞争时代的北极。作为世界主

① Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy, June 2019. <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>

② Путин: новая стратегия развития российской Арктики до 2035 года будет принята в этом году – Экономика и бизнес – ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/6312429>

③ 美国著名作家托马斯·弗里德曼指出，新冠肺炎疫情将或将成为“新冠疫情前的世界和新冠疫情后的世界”的历史分界点，美国前国务卿基辛格指出，新冠病毒所引发的政治和经济动荡可能会持续几代人。参见：Thomas Loren Friedman, “Our New Historical Divide: B. C. and A. C. The World Before Corona and the World After,” *The New York Times*, 2020-03-17; 《基辛格：新冠病毒大流行将永远改变世界秩序》，2020年04月05日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0405/c1002-31662365.html>

④ 参见：冯绍雷：《“自由国际秩序”、多极化与俄罗斯的“2024 议程”》，载《俄罗斯研究》2020 年第 1 期；阎学通：《2019 年开启了世界两极格局》，载《现代国际关系》2020 年第 1 期；赵华胜：《中俄美关系与国际秩序》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020 年第 3 期；曲文轶、〔俄〕戈利姆比茨基：《俄罗斯视角下的新冠大流行：中国角色、中美竞争及俄罗斯的选择》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020 年第 4 期；赵华胜：《中俄美关系与国际结构：从多极到两极？》，载《国际关系研究》2020 年第 4 期；卡拉加诺夫、苏斯洛夫等：《俄罗斯外交政策新思想》，载《俄罗斯研究》2020 年第 4 期；冯玉军：《“后疫情时代”的世界秩序与俄罗斯的战略选择》，载《亚太安全与海洋研究》2020 年第 5 期；杨洁勉：《疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析》，载《俄罗斯研究》2020 年第 5 期；Тимофеев Бордачев, Биполярное расстройство: Какие риски несет миру переход к новой биполярной системе. <https://profile.ru/columnist/bipolyarnoe-rasstrojstvo-271423/>; Алексей Громыко, Об иллюзиях новой биполярности. <https://russian.council.ru/analytics-and-comments/analytics/ob-illyuziyakh-novoy-bipolyarnosti/>; Александр Яковенко, Новая биполярность: кто не с нами, тот против нас. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/novaya-bipolyarnost-kto-ne-s-nami-tot-protiv-nas/?sp_hrase_id=47916484

要政治与军事力量汇聚的北极地区，目前已经成为大国战略竞争与秩序博弈的最主要投射地之一。北极地区拥有丰富的能源资源和连接三大洲最短海上路径的北极航道，然而疫情期间传统能源经历了价格巨幅下跌，全球远洋航运量也有可能在疫情背景下呈现逐年萎缩的趋势。在此背景之下，北极的能源和航道是否还能在较长时期内为北极赋予重要的战略意义，抑或是说，后疫情时代是否要重估北极地区的战略价值？这一问题同样也受到学者们的关注^①。目前国内学界的北极问题研究更多是从全球与区域治理视角出发，探讨北极治理的上层规范和机制建构，产生了丰富的高水平成果^②。这些研究成果是基于北极地区国际合作的发展主调以及基于这个主调之上的北极价值定位而产生的。而一旦地区发展主调和价值定位发生变化，就迫使我们回归到以权力结构为核心的秩序层面，从地区秩序的生成和变迁视角出发，探讨弥合当前北极政治张力的理论及实践的可能性。

因此，北极秩序有着怎样的基本形态和生成机制，秩序变迁存在怎样的独特的逻辑，以及当前面临的问题与挑战是本文聚焦的基本问题。对这一问题的探讨将有助于从秩序的维度透视北极地区的政治张力，为构建具有弥合这一政治张力、凝聚最大理念共识作用的“北极命运共同体”的理念内涵、具体实践提供实证基础。

由于北极地区“陆海兼备、陆包围海、大国环伺”的特殊地缘格局，笔者将北极秩序看作是世界秩序体系下海洋秩序和地区秩序的重要组成部分。关于海洋秩序的定义，国内部分学者侧重从海权的角度进行诠释。如宋德星、程芬认为，海洋秩序作为海上霸权的副产品，首先是基于世界领导地位的海上实力安排，其次是海上贸易基础上的开放性制度安排，再次是海洋国家的海上势力范围及其倡导的基于海事实践的海上惯例^③。牟文富认为海洋秩序是海上权力—权利的关系^④。还有学者侧重从规则角度定义海洋秩序。齐皓认为海洋秩序是相关国家行为体在海上通行、划定海洋边界和处理相关海洋争端时所共同遵循的行为准

① 参见谢尔盖·卡尔加诺夫等学者于 2020 年 7 月瓦尔代北极论坛中的发言：“Арктический регион: государственная политика и развитие в условиях неопределённости”，21.07.2020. <https://ru.valdaiclub.com/multimedia/video/arkicheskiy-region-gospolitika-i-razvitiye/>

② 参见李振福、李诗悦：《中国北极问题研究：发展脉络、支撑体系和学科发展》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020 年第 5 期；徐庆超：《未定之域：中国北极问题研究十年述评》，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2017 年第 5 期；赵华、匡增军：《中国学者的北极问题研究——基于中国国际政治类核心期刊（2007～2016）》，载《战略决策研究》2017 年第 4 期。

③ 宋德星、程芬：《世界领导者与海洋秩序——基于长周期理论的分析》，载《世界经济与政治论坛》2007 年第 5 期。

④ 牟文富：《海洋元叙事：“海权对海洋法律秩序的塑造”》，载《世界经济与政治》2014 年第 7 期。

则^①。然而无论是海权角度还是海洋规则角度定义下的海洋秩序，均忽略了观念分配在秩序构建中的价值。吴士存、陈相秒结合西方主流国际关系学者的观点，提出海洋秩序由三个要素组成，即权利分布、规则体系和话语建构^②。而在关于地区秩序的定义中，门洪华从大国主导国际秩序的角度，认为地区秩序是存在互动关系的相邻国家之间权力分配、利益分配和观念分配的结果^③。结合海洋秩序和地区秩序的相关定义，本文将北极秩序定义为相关行为主体在参与北极事务中所呈现的权力结构、规则体系和身份认同体系。其中，权力结构在北极秩序中具有内生性，对秩序的生成及变迁起主导作用^④。

基于此，本文首先分析北极秩序的基本形态与生成机制，并运用历史时段理论，揭示秩序变迁的动因、阶段和逻辑。进而基于对当前大国北极竞争态势与地区合作中的现实问题，分析后疫情时代北极秩序面临的问题与挑战。在此基础上，初步探讨北极秩序与“北极命运共同体”理念构建之间的关联，以及弥合当前北极政治张力的理论及实践的可能性。

二 北极秩序的基本形态与生成机制

现实主义在讨论国际秩序的构成要素时将权力视为核心变量，而结构现实主义则强调权力结构对体系逻辑和国家行为的支配作用，即权力结构的基础性作用^⑤。本文在承认权力结构的基础性作用之外，同时认为自由主义强调的规范以及建构主义关于国家间互动构成的集体身份结构的理论同样对秩序的形成产生重要影响。但在探讨秩序的基本形态和生成机制时，本文的分析视角仍是基于结构现实主义，从体系入手考察北极秩序中权力结构、规则体系和身份认同体系之间的互动机理，得出对北极秩序基本形态的认识，并从单元与体系两个层次的互动中揭示北极秩序的生成机制。

① 齐皓：《东亚海洋争端与海洋秩序的演变》，载《国际政治科学》2018年第3期。

② 吴士存、陈相秒：《论海洋秩序演变视角下的南海海洋治理》，载《太平洋学报》2018年第4期。

③ 门洪华：《地区秩序建构的逻辑》，载《世界经济与政治》2014年第7期。

④ 秦亚青将秩序的类型分为权力主导型、制度主导型和规范主导型，而北极海洋秩序中的权力结构具有内生性，规范依附于权力的特征明显，因此属于权力主导的秩序类型。详见秦亚青：《国际体系、国际秩序与国家战略的选择》，载《现代国际关系》2014年第7期。

⑤ 于海洋：《权力结构与协商规范：东北亚区域体系的历史变迁及其启示》，载《东北亚论坛》2018年第4期。

（一）北极秩序的基本形态

北极秩序在体系层面的基本形态表现为美俄“双中心”权力结构、海洋法公约为基础的“低政治”规则体系与“差序”结构的身份认同体系。

1. 美俄“双中心”权力结构

首先，从地区安全结构来看，美俄关系主导了地区安全机理。美俄两国是世界秩序层面发挥重要作用的大国，美俄两国在北极域外的互动产生的外溢效应投射到北极事务中，使北极地区的安全机理很大程度上从属于俄美关系^①。而其他北极国家在地区安全上很大程度从属于美国，没有像美俄之间形成政治张力。此外，北极八国之外的其他大国介入北极安全事务的能力和途径都不足，所以也很难在北极安全结构上挑战美俄的地位。

其次，从海权视角来看，美国是世界秩序中的海权霸主，但俄罗斯在域内体现出更综合的海权实力，美国这一自苏伊士运河危机以来在世界海洋秩序中居于主导地位的海上霸权国家，在北极遭遇到了来自俄罗斯的不小挑战：一是俄罗斯主张对北方海航道水域的管辖权，美国奉行的“航行自由”原则在北极面临着来自俄罗斯的阻力。二是美国目前对北极的关注缺少贸易需求这一原动力，而仅仅从安全利益出发的海权建设动力的持续性不足。反观俄罗斯在北极持续增长的能源出口需求和北极航道过境贸易需求则不难看出，虽然美国在冷战时期的世界海权争霸中击溃了苏联，但在当前的北极海上权力的博弈中，俄罗斯则从海军建设、海上通道建设和贸易需求三方面均体现出更持久的综合海权实力。

值得注意的是，北极秩序中并没有像东亚秩序一样，形成所谓的安全中心与经济中心的“二元格局”^②，美国与俄罗斯实际上均属于秩序中的安全中心。然而海权具有军事上的独霸性，区域海上霸主通过军事垄断实现海上安全并提供海上通道为参与者共享。而美俄两国目前在北极均缺乏军事垄断能力，通道供给能力也有局限^③。因此，如果没有域内外的第三方力量对美俄在北极的经济、军事活动起到制衡作用，那么双中心的权力结构也难以避免安全困境，进而加剧地区

① 邓贝西、张侠：《俄美北极关系视角下的北极地缘政治》，载《太平洋学报》2015 年第 11 期。

② 有关东亚二元格局的讨论，参见周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》2012 年第 5 期。

③ 虽然俄罗斯掌握了北极东北航道中至为关键的北方海航道，但只要技术和气候达到条件，高纬度航线和北极中央航道在战略地位层面完全可以取代东北航道。

内本已存在的两极化的趋势。而北极的社会经济发展又长期孤立于国际社会之外，明确的经济中心也没有形成，这为北极八国之外的其他国家参与北极经济秩序的整合提供了较大空间。

2. 以海洋法公约为基础的“低政治”规则体系

北极秩序作为世界海洋秩序的一部分，所以北极地区的国际法律和规则体系架构是以联合国海洋法公约这一全球性的规则安排为基础构建的。北极事务中最敏感的航行规则、大陆架划分和资源开发等问题主要在《公约》的框架下进行协调。《公约》在北极秩序中作为规则的主导性主要受到来自美国的挑战。美国不是1982年《公约》的签署国，并且向来依据习惯法主张最广泛意义上的“航行自由”，以求在《公约》框架之外塑造对自身有利的海洋秩序^①。

北极域内的规范多为涉及航运、环境保护、污染治理、海上搜救等“低政治”领域的“软法”性文件，近年来开始呈现出从“碎片化”软法到体系化“硬法”发展的趋势。北极理事会分别于2011年和2013年通过的《北极海空搜救合作协定》与《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》均已属于具有强制性色彩的区域协定，而由国际海事组织制订并于2017年正式生效的《极地水域船舶航行国际准则》则明确具有强制性^②。

3. 地区身份认同体系中的“差序”结构

国际关系理论中的地区认同是集体认同的一种，是若干地理上接近并相互依存的国家在观念上与本地区其他国家的认同以及将自身视为地区整体一部分的意识^③。当前北极秩序中存在着一种类似于“差序”结构的身份认同体系。这里的“差序”结构并非中国乡土社会结构中所谓的“以己为中心，像水的波纹一般，一圈圈推出去……”^④的界限森严的等级制，也并没有完整反映在任何北极域内治理机制的成员身份设置中。这一“差序”结构是从观念和认知层面出发，从群体资格上理解各行为体在群体中身份认同的差异性，由内及外产生了“北冰洋沿岸五国”“北极八国”“近北极国家”“北极利益攸关国”“非北极国家”等不同的身份认同概念。形成这一结构的原因在于北极地区特殊的地理条件，以及海

① 马得懿：《海洋航行自由的制度张力与北极航道秩序》，载《太平洋学报》2016年第12期。

② 马得懿：《北极航道法律秩序的海洋叙事》，载《社会科学战线》2018年第8期。

③ 刘兴华：《地区认同与东亚地区主义》，载《现代国际关系》2004年第5期。

④ 费孝通：《乡土中国》，三联书店1985年版，第141页。

洋法公约作为规则主导赋予了地区成员天然有差别的权利，而北极理事会等域内机制对各国身份和权限的严格限制又进一步强化了这种差异性。但除了“北冰洋沿岸五国”“北极八国”之外，国内外学界有关“近北极国家”“北极利益攸关国”“非北极国家”的身份表述并未取得公认的界定标准。并且由于受当前秩序规则体系及制度安排的限制，这三类身份的国家目前在北极军事与领土安全等议题上的议事能力很低，但对环境保护、污染治理、海上搜救等低政治领域议题拥有与其北极利益和国家实力较为相符的参与能力。

（二）北极秩序的生成机制

北极秩序的基本形态中，权力结构因其内生性特点，对秩序的生成起主导作用，是北极秩序的生成枢纽。通过此枢纽形成了北极秩序生成机制的三条进路：首先是美俄北极战略及其互动组成的权力结构中心直接影响北极秩序的生成；其次是海洋法主导的地区规则体系在地区权力结构的博弈中形成，同时也在反向重塑权力结构和地区身份认同体系的过程中影响秩序的生成；再次是单元层面各行为主体北极战略的实施与互动过程中，北极秩序也在演变和重塑。各行为主体的北极战略间存在较强的互动关系，并由当前北极秩序所塑造，而当现有北极秩序面临内生困境和外部障碍时，各行为主体的北极战略随之调整，从而影响地区身份认同体系，并进一步重构地区的权力结构，进而重塑北极秩序。

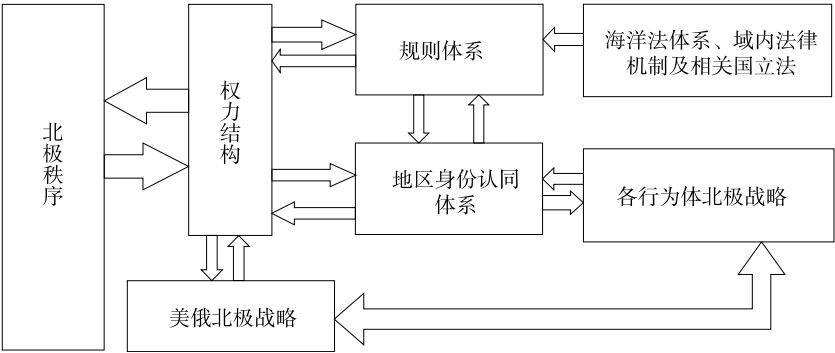


图 1 北极海洋秩序生成机制

资料来源：作者自制。

三 科技驱动与体系投射： 历史时段理论下的北极秩序变迁逻辑

历史时段理论主张不去过多关注大历史中的特殊人物、偶然事件，而应关注和考察更持久地发挥作用的结构性因素。年鉴学派第二代领军人物布罗代尔在历史时间中区分出长时段、中时段和短时段，分别代表历史中的地理时间、社会时间和个人时间^①，并认为长时段中的结构因素和中时段的局势因素更能揭示实质性的历史进程，而短时段所关注的个人与事件并无太多的探究价值。

借助历史时段理论考量北极秩序变迁的动因，有助于辨认和区分对北极秩序变迁真正起主导作用的因素及其发挥作用的时长。秩序的生成和演变无法在短时间内实现，并且受结构和局势的影响要远远大于事件，因此秩序变迁研究也适合在长时段和中时段的历史中加以考察。本部分借助历史时段理论考察北极秩序在长时段、中时段和短时段下变迁的动因，梳理北极秩序自形成以来的变迁阶段，从而挖掘潜藏在热门事件背后北极秩序变迁的历史逻辑。

（一）历史时段理论下北极秩序变迁的动因

和世界秩序相比，北极地区秩序形成的时间并不长。如果以北极开始成为世界秩序中一个独立的政治单元为标准，那么 19 世纪后半叶，西欧国家开始关注北极航道的商业利用，和俄国、美国一起形成了最初的北极政治格局就是北极秩序形成的起点。自此以来，地理环境改变、技术驱动与体系投射、大国北极政策实施分别构成了北极秩序长时段、中时段和短时段变迁的动因。总体上看，北极秩序变迁体现出“地理环境决定基本框架，技术演进和体系秩序演变推动地区权力结构和观念的调整，继而影响地区规则的演化，并最终形成北极秩序变迁”的底层逻辑。而北极在不到两个世纪的地区秩序变迁中，中时段的技术驱动与体系投射起到的作用至关重要。

1. 作为长时段因素的地理环境

地理环境在长时段中塑造了北极秩序的结构和基本框架。布罗代尔的长时段指的是一个世纪甚至是更长单位度量的时段，这一时段内制约着人类社会面貌的

^① [法] 费尔南·布罗代尔：《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》（上卷），第 10 页。

因素被称之为结构。结构意味着稳定和限制,即使是变化也较难察觉^①。可以说,150 年前,是地理环境的改变构成了北极秩序的起点。这是因为 19 世纪中叶以后,世界工业化进程展开,燃料使用增加导致的温室效应开始引发全球气候变暖,北极航道商业通航的可能引起了西欧的关注,第一批欧洲航海家和商人继而通过北极东北航道完成了从欧洲到印度洋的探索。因此,地理环境的改变客观促成了北极进入世界经济体系的大循环当中。同时,就像河床决定了河流的走势一样,北极自身特殊的地理格局也决定了北极秩序要在其独特的地缘框架内发展。长时段的地理环境因素影响下,北极秩序的基本框架自生成以来相对保持稳定,而秩序的演变进程则更多受到中时段的局势因素影响。

2. 作为中时段因素的科技驱动与体系投射

在地理环境条件变化较缓慢的前提下,支配北极秩序变迁最关键的周期性因素就是对北极开发起关键作用的科学技术演进。布罗代尔的中时段指的是比长时段短的时期内形成的一些周期性要素,也就是所谓“局势”,是隐藏在河流表面浪花背后的“深海暗流”^②。科学技术的不断发展推动着北极地区权力结构的演变和观念的更新,进而促进了规则演化的进程,并最终形成秩序的更替。

拿北极航行中至关重要的造船技术来举例。19 世纪之前,俄罗斯北方沿海居民在探索北方海域时使用的是名为“科契”(Поморский коч)的木制船^③。随后木帆船逐渐代替了科契船,然而木帆船极易受到北方海域的航行条件限制,加上“小冰河期”气候严寒的影响,在这一时期的技术及地理条件下,北极航道仍然是无法攻克的“天堑”,未能赶上大航海浪潮的红利而被逐渐遗忘。直到 19 世纪中叶,蒸汽机轮船已广泛替代了木帆船,船舶动力发生了革命性的变化,使之前难以攻克的北方海航道在夏季有了短暂航行的可能,北冰洋上形成了最初的国家间力量博弈,北极秩序由此产生。随着破冰船技术的应用与改进,苏联终于在 1932 年攻破了航道的全线航行。而 20 世纪 60 年代,核动力破冰船的发明和利用又使冰区航行速度较之以往高出了 2.5 倍,航道全线通航期进一步延长。苏联在航道利用技术上的领先地位得以巩固,破冰船数量和规模上的绝对优势,都是苏联北极海权力量上升的重要指标。苏联利用破冰船的优势,进一步加强北

① 王伟:《布罗代尔史学研究》,复旦大学博士论文,2012 年,第 81 页。

② [法]费尔南·布罗代尔:《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》(上卷),第 9 页。

③ Музей Арктики и Антарктики. Российский государственный музей Арктики и Антарктики. Санкт - Петербург: РОСГИДРОМЕТ, 2008, С. 7.

极海域的科考与航道监管，进而巩固了其在北方海航道部分水域长期坚持的权利主张，获得了海上通道的优势，最终促成了北极秩序中美俄双中心海权结构的形成。

在未来，技术创新在北极的影响力将会持续增强，颠覆性技术的出现也将会直接影响北极秩序的变迁。未来影响北极秩序的颠覆性技术可能包括人工智能技术、5G 通信技术和新能源技术等。人工智能被认为具有像核能一样的军民两用性和改变国际势力对比的颠覆性^①，在推动国际行为体内部的权力分配结构变革的同时，还拥有催生新的观念与社会思潮的巨大力量^②。5G 通信技术能够对应极端气候条件下极地航行水文与冰情勘探、大陆架洋底勘探等具体应用场景，广泛应用后将极大提升北极航道的适航条件与破冰船等航行设备制造的效率。然而这一技术应用的一大限制在于，极地地域广阔、人口稀少，而 5G 基站建设的密度要求较高，对北极地区进行 5G 技术布局将在很长时间内存在投入远远大于产生的现象，因此前期亟需国家政策扶持。新能源技术在未来的广泛应用或将导致北极能源的重要性退居次要地位，而北极作为连接三大洲战略通道的角色或将在新的气候环境和全新的战争方式下被赋予更重要的意义。这一系列可能出现的颠覆性变化将会重新定义北极资源与行为体，导致北极秩序的重新洗牌和权力结构的重塑，继而重塑规则和制度体系，打破现有的身份认同壁垒，带来全新的安全整合方式，抑或产生新的安全困境。

科学技术的演进还深刻地推进了北极秩序中规则的演变。在极地航运方面，无论是从海洋法的发展，还是从沿岸国国内立法与航道政策来看，随着破冰船建造、冰情水文地理探测等技术的提升，有关航行的规则与立法均提高了环境保护、污染防备与海事搜寻的相关要求。同样，20 世纪初飞机的出现及使用改变了地理发现的方式，也更新了极地领土的占领方式，促进了国际法体系中有关领土取得与海洋划界原则的出现，北极秩序中的规则体系得以建立和发展。

科技演进还作用于体系秩序，再通过体系投射影响北极秩序变迁。体系投射在这里指的是国际秩序的转变对北极地区秩序的影响。国际秩序作为中时段的另一种“局势”因素，也在某些阶段成为支配北极秩序变迁的主导因素。如冷战时期，美苏两极的世界秩序权力结构直接形成了这一时期支配北极秩序的权力结

① 傅莹：《人工智能对国际关系的影响初析》，载《国际政治科学》2019 年第 1 期。

② 封帅：《人工智能时代的国际关系：走向变革且不平等的世界》，载《外交评论》2018 年第 1 期。

构，北极成为了美苏两大阵营对抗的前沿与练兵场。后冷战时期的北极秩序在某种程度上也是美俄全球关系投射到北极地区的产物^①，而美俄在地区内的互动同样会产生外溢效应，通过地区秩序传导至体系，进而间接影响体系秩序的重构。

3. 作为短时段因素的大国北极政策

大国北极政策的实施作为短时段的事件因素，会对北极秩序产生一定的间接影响。在布罗代尔看来，事件就像是“瞬间即散的尘埃”或者是“断断续续的闪光”^②，只具有表面上的象征意义，并不能解释实质性的历史进程，因此事件本身没有太多的探究价值。例如 2007 年俄罗斯在北冰洋底的插旗事件曾在国际社会引起巨大轰动，但该事件并未对北极海洋秩序造成实质影响。然而值得注意的是，虽然布罗代尔几乎忽略了事件在历史进程中的作用，但在北极秩序生成过程中，事件的作用仍具有一定影响。因为美俄北极战略的实施会直接影响权力结构的调整，而其他大国北极战略的实施会通过影响地区认同体系来影响权力结构，从而间接导致北极秩序的微妙调整，这实际上也是短时段中的事件对秩序变迁产生的作用。如俄罗斯“洋底插旗”事件被公认为是北极国家瓜分北极大陆架的开端，随后北极各国纷纷开启大陆架外部界限的考察和申请程序，北极新一轮的“圈地运动”就此展开，这进一步巩固了北冰洋沿岸五国在北极地区认同体系中的中心地位，实际上影响着北极秩序向“均势化”方向发展。

（二）北极秩序变迁的阶段划分

从历史时段理论的视角出发，自 19 世纪中叶起，以地理环境改变为起始，以科技驱动和体系投射为秩序变迁的外部主导因素，以规则的产生和发展、大国政策的转变为秩序演变的间接影响因素，北极秩序的变迁过程便可大致分为四个阶段。

第一阶段开始于 19 世纪中叶。这一时期的北极秩序以俄国、西欧和美国为权力中心，以控制北极东北航道，维持商业航行利益为秩序发展主线，海洋事务中尚未形成具有普遍约束力的规则，仅靠少数双边条约协调。这一时期地理环境的变化和交通方式的变革使得北极航道商业通航在理论上成为可能，北冰洋上被大航海时代遗落的海上通道在这一时期开始繁忙起来，西欧商船成为了北极东北

^① 邓贝西、张侠：《俄美北极关系视角下的北极地缘政治》，载《太平洋学报》2015 年第 11 期。

^② [法] 费尔南·布罗代尔著，唐家龙、曾培耿等译：《菲利普二世时代的地中海和地中海世界》（下卷），商务印书馆 2017 年版，第 416 页。

航道的常客。而美国通过购买阿拉斯加成为地理上的北极国家后，也在开发阿拉斯加的过程中对北极航道加以利用。与此同时，自 17 世纪起就开始探索北方沿海的俄国也重新调整了北极战略^①。对俄国来说，克里米亚战争的失败促使其加重了对北极和远东利益的考量，以便在远东同日本和美国抗衡，北极和北极航道的重要性对俄国前所未有地凸显出来。因此，西欧、俄国和美国成为了北极秩序初步形成时期的权力结构。这一时期没有形成规范北极事务的规则体系，仅靠少数双边条约协调各国北极事务中的冲突，如 1824 年《俄美贸易、航行与捕鱼公约》和 1825 年《俄英公约》等双边协定^②，直到 1920 年北极地区第一个多边条约的出现，北极海洋秩序才开启了规则化进程，但地区身份认同概念和体系远未建立。

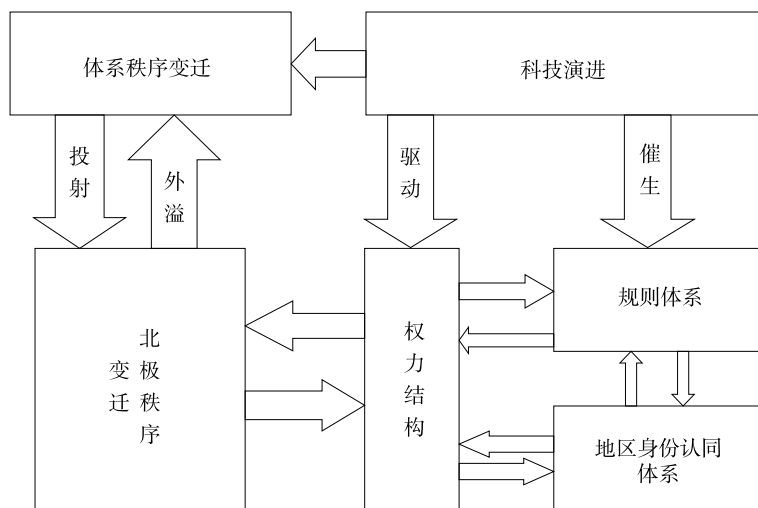


图2 北极秩序变迁主导动因示意图

资料来源：作者自制。

第二阶段为 20 世纪 20 年代至冷战开启。这一阶段的权力中心仍是苏联、西欧和美国，不同的是，随着现代海洋法的发展，北极各国开始利用海洋法中的内水、领海、历史性水域等海洋划界概念以及先占、有效占领等领土取得原则来争

① 徐广森：《十月革命前俄国北方海航道开发历史探析》，载《俄罗斯研究》2017 年第 5 期。

② Эфендиев О. Ф. Режим вод и дна мирового океана, Современное международное морское право, 1974, С. 184.

夺、维护北极的领土和北冰洋的制海权。这一阶段已经出现协调北极事务的多边条约,即 1920 年由挪威、美国、英国、荷兰、丹麦等国共同签订的《斯瓦尔巴德条约》,标志着北极秩序规则化的开端。这一阶段的秩序发展主线是稳固的权力结构和新生的规则框架间的冲突与互构。一方面,苏联、欧洲和美国在北极地区制海权争夺中显现的仍是力量博弈,这一点在二战期间英苏对抗德军的北极航线之争中表现得最为明显。而另一方面,这种力量博弈开始考虑秩序的正当性,即是否符合规则。如 20 世纪 20 年代初,穿极飞行理论上的可行性引起了北极领土争端,扇形理论在这一背景下应运而生,加拿大和苏联将扇形原则写进国内立法,用以巩固各自扇形区内北冰洋岛屿的领土主权^①。现代海洋法律体系的发展在北极地区催生出了身份认同体系中北冰洋沿岸国与非沿岸国的身份区别,初步形成了“差序”结构。

第三阶段为冷战时期。这一时期的北极秩序受国际秩序中的两极阵营支配,呈现出以美苏为首的绝对两极对立的权力结构和加强通道控制及军备对抗的秩序发展主线。二战时期,北极海空原本是盟国间运输租借物资的“生命通道”,而冷战开启之后,北极海域直接成为美苏对抗的前沿,美苏两国在北极展开了海陆空全方位的军备争锋^②。美国建立了从阿拉斯加到格陵兰岛不间断的雷达监视网,在北冰洋冰面上建立浮冰站,在冰层下装置声纳设备等来收集苏联情报,监视苏联的潜艇与飞机。苏联将海军三分之二数量的核潜艇和水上核舰艇部署在北方舰队,以同美国抗衡^③。而在通道控制上,苏联一直坚持北方海航道的管辖权,美国则依据“航行自由”原则公开挑战过苏联的主张。1962~1967 年,美国海岸警卫队在楚科奇海、东西伯利亚海、拉普捷夫海峡、喀拉海和巴伦支海进行水文考察,考察兼具科研和军事调查性质,这些海域均位于北方海航道航线范围内,因此遭到了苏联的抗议^④。冷战期间两大阵营的对立极大压缩了北极合作的空间,作为两极对抗的前沿,北极地区的身份认同体系在冷战期间也被前所未有地分割为两大阵营。

① Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926. "Об объявлении территории Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане" //Консультант - Плюс. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8470;Lenoid=Timchenko>. "The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present", ARCTIC, 1997 (1).

② 徐广森:《苏联北方海航道开发历史探析》,载《俄罗斯研究》2018 年第 4 期。

③ 徐广森:《浅论二战时期苏联的北极战场》,载《史学集刊》2018 年第 6 期。

④ Franckx, Erik, "New Development in the North-east Passage", *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, June 1991, p. 36.

第四阶段为冷战结束以来至今。美苏阵营间的意识形态对抗退出历史舞台，取而代之的是从20世纪80年代末期兴起的北极合作与机制建设，随即成为当今北极秩序的发展主线。随着30余年间美俄关系的变化、地区主义兴起、全球化的发展和北极问题国际化而呈现以下趋势：权力结构为美俄双中心，并且在非安全领域呈现出多极化发展的趋势，多边合作机制兴起也意味着多极新兴力量的萌生；区域法律体系有从“碎片化”软法到体系化“硬法”发展的趋势；由于地区主义的兴起和北极合作的需要，北极地区身份认同体系业已扩展至包含“近北极国家”“北极利益攸关国”等相关表述。

四 后疫情时代北极秩序面临的问题与挑战

后疫情时代，在加速变化的世界秩序中，北极秩序受体系投射的影响及其本身形态与生成机制的制约所产生的内部困境，面临诸多问题与挑战。

（一）美国北极战略转向带来大国北极竞争态势的强化

北极“大国竞争”困境的显现首先是由于美国这个既有力量直接影响世界秩序走向，同时又处在北极权力中心的国家，其北极战略转向所引发的。

奥巴马第二任期内，北极问题在美国政府议程中的优先地位日益凸显^①，美国在北极治理中奉行多边参与，并在北极气候治理领域树立了美国的主导地位^②。然而特朗普上台后，美国的内外战略随即发生了多方面的转变^③，特朗普对外奉行“美国优先”的单边策略，不断在国际事务的多边机制中“退群”，其北极政策方向也发生了根本性的转变，首先是退出《巴黎气候协定》^④，随后又解除奥巴马签署的北极能源开发禁令^⑤，同时还在北极地区强调军事化与安全化，大力增强北极地区军事部署。而美国针对中俄的北极遏制战略苗头则显现于2019年5月美国国务卿蓬佩奥在北极理事会部长级会议上的发言中。因美国与其

① 孙凯、张晨曦：《美国智库的北极问题研究与启示》，载《中国海洋大学学报》2020年第5期。

② Annika E. Nilsson, “The United States and the Making of an Arctic Nation,” *Polar Record*, Volume 54, Issue 2, March 2018, p. 102.

③ 郭培清、邹琪：《特朗普政府北极政策的调整》，载《国际论坛》2019年第4期。

④ The White House, Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, Washington, 1 June 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>

⑤ “Trump Administration Plans to Allow Oil and Gas Drilling Off Nearly All U.S. Coast,” 4 January 2018. <https://www.theguardian.com/environment/2018/jan/04/trump-administration-plans-to-allow-oil-and-gas-drilling-off-nearly-all-us-coast>

他成员国在气候变化问题上的意见不同，第 11 届北极理事会部长级会议未能发表共同宣言，这是北极理事会 23 年历史上首次出现这种情况^①。蓬佩奥在会上表示，美国担心中国加强在北极地区的军事存在，需仔细研究中国在北极地区的活动^②。仅仅一个月后，美国《国防部北极战略报告》公开将中国与俄罗斯视为美国在北极地区的战略竞争对手和对美国国家安全的长远挑战，并准备通过加强军事建设及与盟友合作来抑制中俄在北极影响力的增长。

而俄罗斯近期关于北极事务的官方政策或表态也透露着地区化与安全化的倾向。俄罗斯于 2020 年 3 月出台的北极新政中特别强调北极国家的首要位置以及北极理事会的重要作用，并表示要在即将到来的北极理事会轮值主席国的任期内促进与加强北极国家内部的地区合作^③。2020 年 7 月在瓦尔代国际辩论俱乐部举办的北极研讨会上，俄罗斯外交部北极国际合作事务特别代表科尔楚诺夫表示同意美国国务卿蓬佩奥所说的“只有北极国家和非北极国家，好像没有第三者”，不会走任何实现北极地区管理普遍化的道路^④持同样观点的俄罗斯官方人士并不占少数。俄美两个北极大国在北极事务中对自身安全利益以及域内自理逻辑的强调，再次表明大国间的政治对立已渗入北极事务。

拜登接任美国总统后，在北极战略上是否会出现较大回转，致使北极政治格局发生新的变化，是近期北极问题的关注焦点。笔者认为，从北极地区的政治张力及中国面临的地区环境来看，拜登接任后的形势相比特朗普时期或相比特朗普连任要偏于乐观。这种乐观主要体现在拜登对气候合作的态度以及对中国和俄罗斯的不同认识上。拜登已明确表示美国将重回巴黎协定，并再次颁布北极能源开发禁令，将更多政策倾向到新能源领域中^⑤，北极地区较广范围的国际气候合作有望获得深入开展；在对中国与俄罗斯的立场定位中，拜登将俄罗斯视为美国最严重的威胁，明确抨击俄罗斯的北极军事化行动，并称将在北极理事会框架下加

① 《外交部：对北极理事会部长级会议未能发表共同宣言表示遗憾》，http://www.xinhuanet.com/2019-05/08/c_1124468643.htm

② 《蓬佩奥：美国担心中国加强在北极的军事存在》，<http://sputniknews.cn/politics/201905061028397370/>

③ 普京：новая стратегия развития российской Арктики до 2035 года будет принята в этом году – Экономика и бизнес – ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/6312429>

④ “Арктический регион: государственная политика и развитие в условиях неопределённости”, 21.07.2020. <https://ru.valdaiclub.com/multimedia/video/arkticheskiy-region-gospolitika-i-razvitiye/>

⑤ Trump officials rush to auction off rights to Arctic National Wildlife Refuge before Biden can block it. <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2020/11/16/arctic-refuge-drilling-trump/>

强与盟友的协作^①，俄罗斯 2021 年起在北极理事会轮值主席国任期内的的工作也将受到影响，这就迫使俄罗斯在北极事务，尤其是在高政治议题方面再次加深与中国协调合作的意愿，给了中国一定的选择空间。

然而拜登接任后美国北极战略一些潜在的调整方向并不会真正改变已经出现的大国北极竞争的趋势。原因在于，首先，拜登与特朗普对北极气候安全和环境保护的立场虽不同，但对于北极军事安全的表态并没有实质区别^②。拜登反而将北极气候变化上升到安全维度进行考量，还可能会导致美国在北极环境保护问题上继续向中俄发难，夸大甚至抹黑中俄的北极开发活动对环境造成的不良影响；其次，从美国内部角度来看，拜登上任后面临的是更加分裂的内部环境，美国的北极战略涉及联邦政府、阿拉斯加州政府、环保组织和能源企业之间的多重较量，所以预计拜登接任后北极政策调整会经历几番博弈才能清晰呈现；此外，更重要的是，基于上文的分析，北极秩序中体系投射和科技驱动的影响将更具主导性，所以当世界政治格局中大国竞争态势没有缓解，以及北极新的科技增长点没有被发现，抑或是新技术标准和主导权尚未确定之前，北极地区大国竞争的态势可能都不会真正缓和。

（二）域内规则与制度供给能力不足

北极域内规则与制度供给能力不足首先体现在，北极域内法律与机制在治理领域的“低政治性”、治理方式的“软法性”和治理机制的“分散性”等特点^③降低了立法与执行效率，不足以从规则层面协调日渐复杂的北极治理需求。航道、安全、能源与大陆架划界是北极治理中的关键议题，这些议题具有明确的“高政治”特性。而北极地区以海洋法公约为基础安排的规则体系和以北极理事会为代表的机制体系对这些关键议题的协调能力都相对有限。

其次，地区内的高政治性议题，如大陆架划界、能源开发、北极航道的法律地位等问题则大多通过双边条约以及相关国国内立法来规范。然而相关国的国内立法与一般国际法和海洋法原则并不总是相符合，如俄罗斯和加拿大依据《公约》234 条“冰封区域”的规定对北极东北和西北航道实施管辖的立法和实践，

^① Biden versus Trump: How a new president will affect the Arctic. <https://www.highnorthnews.com/en/biden-versus-trump-how-new-president-will-affect-arctic>

^② Ibid.

^③ 孙凯、郭培清：《北极治理机制变迁及中国的参与战略研究》，载《世界经济与政治论坛》2012 年第 2 期。

实际上在适用的地理范围和领域方面远远超出了《公约》的规定^①。此外，美国奉行的“航行自由原则”也必然与俄罗斯和加拿大主张的航道管辖权间产生冲突。因此当前北极秩序更多呈现出权力与规则的博弈。而北极秩序中的规则体系和由此决定的制度安排进一步塑造了“差序”性的身份认同体系，客观上限制了北极八国之外的国家从安全层面渗透的正当性，从而加深了北极秩序权力结构的内生性特点。

（三）缺乏平等参与地区合作的理念共识，“冰上丝绸之路”建设面临阻碍

首先，“北极是北极国家的北极，北极理事会必须由北极国家主导”这一门罗主义逻辑^②既不符合北极治理，尤其是北极公域治理的价值判断，也不符合北极利益攸关各方在北极的客观存在这一事实判断。现有的北极公域治理机制无法有效应对北极公域治理问题^③，而产生这一问题的根源在于缺乏能够整合各方利益诉求的理念共识。

其次，理念共识的缺乏致使“冰上丝绸之路”这一目标是整合各方经济利益的合作倡议，其推进也面临巨大阻碍。2020 年中美关系的严重倒退，摩擦、颠簸和冲突越来越常态化，有效的风险和危机管控对双方都是紧迫的挑战。美国已将中国视为由其主导的全球秩序的头号挑战者，其对“冰上丝绸之路”的态度便可以看作美国近年来对华策略的一个缩影。美国在面对中俄共建“冰上丝绸之路”的官方表态中已经凸显出了竞争与遏制的战略态势，国内学者将美国对“冰上丝绸之路”的态度概括为竞争性抵制的“拒阻思维”^④。在一些美国观察家与学者看来，“冰上丝绸之路”倡议的目标是拓展和延伸“一带一路”建设，具有明显的战略意图^⑤。

俄罗斯对“冰上丝绸之路”倡议的态度也经历了“由热到冷”的转变。共建“冰上丝绸之路”这个提法首先是俄罗斯官方向中国提议的。2018 年公布的《中国的北极政策白皮书》表明“中国愿依托北极航道的开发利用，与各方共建

① 王泽林：《北极航道法律地位研究》，上海交通大学出版社 2014 年版，第 270 页。

② 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。

③ 白佳玉：《中国积极参与北极公域治理的路径与方法——基于人类命运共同体理念的思考》，载《人民论坛·学术前沿》2019 年 23 期。

④ 肖洋：《竞争性抵制：美国对“冰上丝绸之路”的拒阻思维与战略构建》，载《太平洋学报》2019 年第 7 期。

⑤ 杨松霖：《美国智库对“冰上丝绸之路”倡议的认知及启示》，载《情报杂志》2019 年 5 月 28 日。

‘冰上丝绸之路’”^①。但随后中俄两国间并没有达成真正的框架性协议或者是对接协议。2020年俄远东与北极发展部副部长科鲁琴科夫甚至在瓦尔代国际辩论俱乐部的北极研讨会上表示，俄罗斯在北极与其他国家，甚至与北极国家间也并不存在共同的规划方案，以此撇清俄罗斯对“冰上丝绸之路”的实质响应，这与5年前俄罗斯高层的官方表态形成鲜明对比。中俄在北极的实质合作还在继续进行，但俄罗斯官方已经不愿再提及“冰上丝绸之路”这个明显与“一带一路”有深刻联系的说法了^②。

五 “北极命运共同体”与大国协调： 地区政治张力的弥合的理论与实践途径

坚持推动构建“人类命运共同体”，是习近平新时代中国特色社会主义外交思想的精髓。极地、深海、网络、外空是人类生存和可持续发展的全球新疆域，集中体现了人类的共同利益和共同关注^③。北极地区作为人类生存和可持续发展的全球新疆域，是践行“人类命运共同体”思想的重要地区。“北极命运共同体”不仅是“人类命运共同体”的有机组成部分，也是北极地区秩序演进的宏伟愿景。然而在世界秩序加速变化的当下，北极地区这一秩序愿景与北极地缘政治中“大国竞争”回归的现实间存在较大张力。而要弥合这一张力，需要理论与实践的双重努力。

理论层面，应深入研究“北极命运共同体”的理念体系构建。从当前处于加速变动的世界与地区秩序层面，找到北极安全困境、认知困境与制度障碍的突破口，并在此基础上深入挖掘“北极命运共同体”理念的具体内涵、哲学渊源与法理依据，正确安排“北极命运共同体”构建的宏观规划，精准研判“北极命运共同体”推广与落实的具体路径。通过“北极命运共同体”理念凝聚各方最广泛的共识，维护北极地区的国际合作，是中国在北极地区亟需规划的战略问

① 国务院办公厅：《中国的北极政策白皮书》，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>

② "Арктический регион: государственная политика и развитие в условиях неопределённости", 21.07.2020. <https://ru.valdaiclub.com/multimedia/video/arkticheskiy-region-gospolitika-i-razvitiye/>

③ 杨剑、郑英琴：《“人类命运共同体”思想与新疆域的国际治理》，载《国际问题研究》2017年第4期。

题，也是中国有望抓住的地区秩序观念革新的机遇。

实践层面，首先要运用现有各层级域内外大国协调机制，打好中国在北极“差异化竞争”的组合拳。在现有的治理机制中，寻求较为平等开放的域内平台，运用多层级的组合外交手段，在各类平台中把握或者创造自身的差异化竞争优势，寻求协调大国关系的领域突破口与时机突破口，目的是最大限度避免“大国竞争”引发北极地区危机，将北极地区政治格局引向均势化发展；在此基础上，适时推动创设非正式的北极新型大国协调机制，如“中美俄”“中俄欧”各领域的北极事务对话等，吸纳多层次主体广泛参与地区综合性议题的多边协调，在实践中不断提升自身在北极议题设置、制度供给、域内伙伴关系构建乃至理念推广的策略和能力。

其次，加强对美俄欧政学界关键人物的了解与场外沟通。长期跟踪美俄欧等国政学两界北极相关动态，甄别和锁定影响本国北极政策的主要利益方和关键人物。尤其是美俄两国“旋转门”机制较为流畅，学界及智库界多名专家均有官方背景，要深入挖掘这些专家的身份背景、立场谱系、相互关系与人脉网络，预判其对事件动态发展的态度，寻找影响其态度的策略切入点，与其进行场外接触的机遇。

最后，深化北极开发技术的新增长点研究，注重绿色开发技术的提升。应引导企业和科研机构加大北极相关新技术的研发力度，增加北极开发合作项目中的技术项目和绿色开发项目比例，重视我国科学家的基础研究能力和国际话语影响力的培养。此外，要时刻对颠覆性技术的出现和在北极的应用进程保持细致观察、敏锐判断以及策略的机动性，以便在新一轮技术革新中占据有利位置。

（责任编辑 李中海）