

北极治理范式研究

The Arctic Governance Paradigm

赵隆 / 著

北 极治理范式间存在着“阶段性递进”关系，治理主体对核心观念的内化程度以及客观的物质变量，成为递进过程中的核心要素。

时事出版社

北极治理范式研究

The Arctic Governance Paradigm

赵隆 / 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北极治理范式研究 / 赵隆著. —北京: 时事出版社,
2014. 12

ISBN 978-7-80232-777-1

I. ①北… II. ①赵… III. ①北极—政治地理学—研究
IV. ①P941. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 245721 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 21.5 字数: 281 千字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

序

The Arctic Governance Paradigm

今日恰逢柏林墙倒塌 25 周年纪念，应作者赵隆之请求，提笔为其新书作序。25 年前，颇难想象如今世界将变幻为如此多元与相互依存之状。全球化将人类命运连为一体，气候变化无论国家间之博弈，抑或个人生存之感受，均起举足轻重影响。今日北极，已然不复冷战时期东西两大阵营军事“对峙场”局面，伴随融冰加速，航道开发、资源利用、生态保护等议题重新驶入各方眼界，世人灼热目光，或饱含殷切期盼，或流露野心欲望，使此区域领受更多机遇与挑战。

我深感欣慰，当多数国际关系学者仍于大国关系、地缘政治等传统议题中穷经皓首，赵隆已将其学术重心聚焦于北极治理这一全新领域。很可惜，在我近 40 年学术生涯中，虽尝试各种领域及议题，也遍访五洲，却至今仍未到访过地理上之南北两极。庆幸的是，值本书付梓出版之际，赵隆接受中国北欧—北极研究中心和挪威王国驻上海总领事馆资助，已踏上远赴斯瓦尔巴德群岛首府朗耶尔城（Longyearbyen）的访研之路。此地为离北极点最近岛屿之一，中国北极科考站—黄河站亦坐落于岛上新奥尔松科学城内。

研究北极之目的并非为加入所谓“北极争夺战”，中国在北极地区没有任何领土或海洋主权方面的诉求，亦非野心勃勃的“北极淘金者”中一员，科学考察才是中国在当前北极问题上的优先方

向。不可否认，北极地区确实蕴藏巨大油气资源，但这首先归属于相关域内国家主权权利范畴。北极地区尚居住数百万原住民，因循独特生活习俗和文化，主动抑或被动，正随全球化深入发展与外部接触融合。北极开发，无法回避当代价值观与传统生存模式的全方位碰撞。北极治理首先需保护原住民利益，在维护生态与环境守则基础上推动全面可持续发展。有别于《南极条约》中“冻结主权”原则，北极开发，无法回避北极国家间权力利益间妥协与互动。北极治理需尊重环北极国家主权，实现和平、互利、共赢的多边合作。北极治理还需虑及利益攸关方之关切，发掘不同行为体的比较资源优势，借多边机制和多元路径，朝维护全人类福祉方向努力。在此过程中，兼具负责任的全球性大国与北极理事会观察员国身份，中国亦将于自身能力和权限范围内，继续为北极治理的议题设置和制度构建发挥建设性作用。

此书中，作者将北极治理范式归纳为三种动态阶段，认为范式间存在递进关系，而当前北极问题的治理正由较为初级的区域治理向中级阶段的多边治理逐步递进。在以区域治理为特征的初级范式中，具有区域身份特征的北冰洋沿岸国和北极圈内国家强调区域内的多元整合、良性互动和价值认同，而逐步多元化的治理主体与更多的制度选择构成了“三级主体”和“选择性妥协”为特征的多边治理架构。随着各主体在观念、价值以及客观需求上形成共识基础，将为实现北极共生单元和北极共生治理创造条件。他提出，这种范式间的递进并非单向线性发展，而是主要取决于行为体核心观念的内化程度，以及以体系取向和权力结构为核心的“物质”客观变量，这些因素的改变可以带来范式递进中的波动效应甚至逆向发展。

理论探索需一定勇气支撑。在他身上，我似乎看到了三十多年前的自己，年轻、活力，充盈对新鲜事物探索意念与求知欲望。由

此而言，无论理论假设及判断最终得证实与否，其尝试都值得肯定。北极研究具有科学研究之肌理，大国博弈之背景，人文关怀之核心，不禁忆起《易经》“关乎天文，以查时变，关乎人文，以化成天下”之古语，在北极治理问题上我们迫使自己变得更为理想主义，只为保护地球这一共同家园。赵隆是我第一位毕业的博士生，希望他在个人学术生涯起点，切忌急功近利或盲从热点，应厘清并维护国家利益，把握时代脉搏，探寻自身之独特价值。学术如此，人生亦如此。

衷心希望本书可为广大学术研究专业人士与普通读者提供有用观点或是引发思考。我坚信，无论是赞许或是批评，都会使这个年轻的国际关系研究后进受益匪浅，成为他学术道路上的宝贵财富。

是为序。

杨洁勉

2014年11月9日于上海

目 录

The Arctic Governance Paradigm

导论	(1)
一、选题缘起及其意义	(1)
二、北极研究现状与特点	(6)
第一章 北极问题概述与治理基础	(33)
第一节 北极问题的概念界定	(33)
一、北极的自然地理边界	(34)
二、北极的政治地理边界	(39)
第二节 北极问题现状与议题互动	(45)
一、北极问题演变的驱动要素	(45)
二、北极问题与议题的互动规范	(55)
三、北极治理现状分析	(60)
小结	(71)
第二章 北极国家的战略取向与建构动因	(73)
第一节 北极国家的战略思维取向	(73)
一、俄罗斯北极战略思维的竞争性表征	(74)
二、美国和加拿大北极战略中的次竞争性表征	(77)
三、其他北极国家战略中的竞争合作性表征	(80)
第二节 北极国家的战略建构动因	(93)

一、北极战略建构的客观动因	(93)
二、北极战略建构的主观动因	(96)
小结	(99)

第三章 北极区域治理范式

(103)

第一节 区域治理的理论指向

(103)

一、本地优先：区域治理的内核

(104)

二、传统区域主义到新区域主义的理论演变

(108)

三、区域治理的指标体系构成

(112)

第二节 北极区域治理范式的核心要素

(115)

一、区域治理的制度设计

(116)

二、区域治理的环境塑造

(122)

第三节 从渔业问题看北极区域治理

(125)

一、北极渔业问题概述

(125)

二、北极渔业区域治理结构

(143)

三、北极渔业区域治理困境与挑战

(149)

小结

(151)

第四章 北极多边治理范式

(152)

第一节 多边治理的理论指向

(152)

一、普遍互惠：多边治理的内核

(152)

二、多边治理的制度结构

(156)

三、多边治理的指标体系构成

(159)

第二节 北极多边治理范式的核心要素

(164)

一、“三级主体”和“选择性妥协”的演变

(164)

二、《斯瓦尔巴德条约》与“两权分离理论”

(168)

第三节 从航道问题看北极多边治理

(175)

一、北极航道概述和现状评估	(176)
二、北极航道问题的矛盾界定	(186)
三、《联合国海洋法公约》、国际海事组织与 航道多边治理	(191)
四、俄罗斯北方航道治理展望及对我国的影响	(202)
小结	(206)
 第五章 北极共生治理范式	(208)
第一节 共生治理的理论指向	(208)
一、共存进化：共生治理的内核	(208)
二、共生治理的系统要素与价值理念	(211)
第二节 北极共生治理范式的核心要素	(217)
一、北极共生单元分析	(217)
二、北极共生模式：导向介入与互补性竞争	(222)
小结	(227)
 第六章 “阶段性递进”结构的内在逻辑	(229)
第一节 北极治理范式的层级关系	(229)
一、北极治理的观念辨析	(229)
二、治理范式的阶段性结构	(236)
三、北极问题“南极条约化”的范式误区	(240)
第二节 北极治理范式的递进机理	(244)
一、观念的“内化”程度：主观意识和主体行为	(245)
二、物质变量的因素：体系取向与权力结构	(251)
小结	(256)
 结语	(258)

附录一 《关于斯匹次卑尔根群岛行政状态条约》 (264)

附录二 《伊卢丽萨特宣言》 (273)

附录三 《北方航道航行规则》 (275)

附录四 《北方航道水域航行规则》 (280)

参考文献 (298)

后记 (331)

导论

The Arctic Governance Paradigm

一、选题缘起及其意义

对于大多数国家来说，北极是一个非常遥远的地区。1909年4月6日，美国探险者罗伯特·皮里（Robert Peary）成功到达北极点，成为世界上第一个征服北极的人。长久以来，这片区域似乎是探险者和科学家们的乐园，除了极地探险和因纽特人的故事，与大多数人的普通生活毫无关系，人们对它也知之甚少。冷战时期，北极一度成为东西两大阵营的“军事对峙”场，战争疑云笼罩着这块冰封之地。1987年，苏联领导人米哈伊尔·戈尔巴乔夫著名的“摩尔曼斯克讲话”（The Speech in Murmansk）提出，将军事对抗之地变为“北极和平区域”^①（Arctic Zone of Peace），北极问题中的合作因素逐步增多。北极似乎以另一种完全不同的姿态回到了政治家、学者和普通民众的视线之内。

当前的北极问题对我们究竟意味着什么？首先，北极成为气候变化影响的核心区域。2004年，北极理事会（Arctic Council）和国际北极科学委员会（International Arctic Science Committee，简称

^① Gorbachev Mikhail, *The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk*, 1987, http://teacherweb.com/FL/CypressBayHS/JJolley/Gorbachev_speech.pdf.

IASC) 共同进行的“北极气候影响评价”(Arctic Climate Impact Assessment, 简称 ACIA) 项目发布报告, 提出“1974—2004 年间, 北极地区的年平均海冰量下降了约 80%, 海冰面积减少了近 100 万平方公里, 超过美国德克萨斯州和亚利桑那州面积的总和, 北极地区的冰层融化导致全球海平面平均上升近 8 厘米。”^① 此外, 报告还总结了北极气候变化的十个重点趋势, 包括: 北极变暖的速度和范围可能超过预期; 北极变暖及其后果将造成全球性影响; 气候变化将对北极植被生长带来广泛影响; 北极物种的多样性和分布情况将发生变化; 诸多沿海设施面临气候变化引发的暴风威胁; 融冰增速将为海洋运输和资源开发开创新机遇; 陆地融冰将打乱现有交通、建筑等基础设施建设进度; 原住民群体将受到外部经济和文化的的影响; 紫外线辐射水平的升高将对人类和动植物产生冲击; 多重变化的相互作用将对生态系统产生巨大影响。根据统计上可见的显著趋势, “超过约 41% 的北极永久海冰已经完全消失, 每年还有数以万计平方英里的海冰逐步消失, 而北极冰帽^② (Ice Cap) 的范围已经比 20 世纪中期缩小近一半”。^③ 这意味着, 北极已经不再是我们传统概念中的冰封地带, 它对各国的意义也在发生着改变。按照大多数科学家的估算, 北极海域将在 21 世纪中期甚至更早将出现季节性无冰的现象。^④ 这种科学预测结果为各国提供了两种完全不同的思路: 部分国家把这种环境变化视为灾难性的挑战, 担心由此引发海洋生态系统的崩溃和世界最北部“净土”的消亡; 更多国家则把这种趋势看为机遇, 因为这意味着进行更多沿岸活动的可能性, 更多

① Arctic Climate Impact Assessment, *Impacts of a Warming Arctic*, Synthesis Report, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

② 冰帽指覆盖不超过 5000 平方公里的巨型圆顶状冰。

③ Howard Roger, *The Arctic Gold Rush: the New Race for Tomorrow's Natural Resources*, London and New York: Continuum, 2009.

④ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008, <http://www.aicpa.org/research/cpahorizons2025/globalforces/downloadabledocuments/globaltrends.pdf>.

潜在资源可被开发利用,人类“非传统区域”将逐步形成。

其次,北极成为国际航运的潜在核心走廊。近年来,北极不但经历着“海冰消融、冰川消逝、冻土融化、岸上活动增多的侵蚀和植被区的转移”^①,还逐步成为了海上交通的重要走廊。2008年夏季,北极实现了历史上首次西北、东北航道的同时通航,使各航运大国重新聚焦于此。根据估算,从日本横滨港出发经东北航道前往荷兰鹿特丹港的航程比传统的苏伊士运河航线缩短近5000海里,航运成本节约40%;而从美国西雅图经西北航线抵达鹿特丹则比传统的巴拿马运河航线节省近2000海里的航程,即25%的航运成本。^②这种看似简单的成本变化与航道转移,带来的影响却远远超越经济因素。随着航道和相关基础设施的进一步开发建设,将形成新的战略要地和关键地区,甚至会改变整个地区的地缘政治格局。

最后,北极成为油气资源的潜在核心储地。1962年,苏联在其北部的塔佐夫斯基地区(Тазовский район)发现大型油气田,成为北极地区油气开发的起源。1967年,美国在阿拉斯加的普拉德霍湾(Prudhoe Bay)地区也发现了大型油田。据统计,北极圈内有61个已探明的大型油气资源区,其中43个位于俄罗斯境内,11个位于加拿大境内,6个位于美国阿拉斯加地区,1个位于挪威境内。^③2008年,美国地质调查局(United States Geological Survey)公布了《环北极资源评估:北极圈内未开发油气资源计算》^④(Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the

① Lawson Brigham, Thinking about the Arctic's Future: Scenarios for 2040, *The Futurist*, September-October 2007, p. 27.

② U. S. Arctic Research Commission and International Arctic Science Committee, Arctic Marine Transport Workshop, 2004, http://www.arctic.gov/publications/other/arctic_marine_transport.pdf.

③ U. S. Department of Energy, Energy Information Administration, *Arctic Oil and Natural Gas Potential*, Report, October 2009.

④ 该报告所涉及的资源评估包括永久海冰区和水深超过500米的海域,利用现有技术可被开采的油气资源。值得注意的是,评估并未涉及如煤层气、气体水合物、页岩气和页岩油等非传统资源。

Arctic Circle) 报告, 将北极地区划分为 33 个油气资源单元, 认为其中的 25 个具有超过 10% 的概率蕴藏 50 亿桶的原油储量。

更为重要的是, 无论是国际政界或学术界, 对于北极问题的认识已基本从冷战时期的“敏感区域”逐步转变为“合作新平台”, 国际社会在北极治理方面的努力可以从相关机制的建立中得以体现。从政府间机制来看, 先后于 1991 年成立北方论坛 (North Forum), 签署《北极环境保护战略》 (Arctic Environmental Protect Strategy), 并于 1996 年成立北极理事会等组织。从多元行为体机制来看, 以 1977 年成立的因纽特环北极国际会议 (Inuit Circumpolar International Conference), 1990 年成立的国际北极科学委员会 (International Arctic Science Committee), 以及 2001 年成立的北极大学 (Arctic University) 等相关机制为代表。但是, 谁具备参与合作和治理的主体资格, 具体从哪些方面、利用什么手段和路径参与治理, 尚存在一定的争议和不确定性。随着各类行为体在北极活动的不断增加, 治理能力的赤字现象也成为主要问题。因此, 北极问题的研究关注点不仅在当前, 更多是聚焦下一阶段的前瞻性考虑。

本书论述的重点在于北极治理范式及其递进机理。从概念定义上看, 范式 (Paradigm) 是指一个团体或共同体中所具备的技术规范或价值取向, 亦或者是某种科学研究中所遵循的理论基础, 也包括论证中所运用的实践标准, 这些要素最终会形成由一种群体所共同认定和遵守的行为规范与观念。托马斯·库恩 (Thomas Kuhn) 在其著作《科学革命的结构》 (The Structure of Scientific Revolutions) 中, 将范式界定为一种“公认的模式或模式”。^① 作者认为, 北极治理的范式包括在治理活动中被公认的一些范例, 也就是治理的理念、方法、结构、路径、工具。这些要素构成了治理主体的共

^① [美] 托马斯·库恩著, 金吾伦、胡新和译:《科学革命的结构》, 北京大学出版社, 2003 年版, 第 20 页。

同信念，以及共同遵从的世界观和行为方式，并最终建构一种治理模型。因此，北极治理范式研究在学术上具有以下意义：

第一，有助于深化国内外现有的北极问题研究。北极问题的独特性在于其特殊的地缘因素，伴随着气候变化影响的扩散效应，迫切需要全球层面的合作与治理。从微观层面来看，北极问题涉及多国的安全、经济、科技和社会的发展；从宏观层面来看则关乎人类的生存。当前北极问题的社会科学研究主要集中在战略与政策评估的框架内，其思维逻辑很难摆脱与北极各国利益相关的现实主义色彩，似乎缺少了全球层面的价值追求和理性认知。通过分析当前北极治理范式的结构和构成要素，以及范式间的递进关系，有助于从根本上改变北极研究的定式思维。

第二，有助于构建和培育北极研究的共同意识与治理观。范式研究主要是研究对象的基本意向，可以用于界定和归纳研究的客体和内涵，包括如何对问题提出质疑，以及应对问题时应当遵循的规范。换句话说，如何把北极治理看成一个完整的研究客体，应从治理范式入手，分析和解决北极问题的现状，对问题的根源及应对方式进行梳理，并对现有模式的缺陷提出挑战，为创造更为优化的治理模式奠定基础。

第三，有助于分析和解决“非传统区域”（Non-Traditional Regions）的治理困境。北极问题不完全等同于其他国际政治研究对象，它的形成与全球化的深入发展，国际格局的客观变化紧密相连，也与科技发展的速度和技术革命息息相关。相对于传统的区域研究来说，外层空间、网络空间、极地问题等非传统区域所涉及的内涵具有不确定性和衍生性。北极问题中权力的区分重叠、自身利益与人类责任之间的关系，以及全球和地区制度的非普遍适用性，均是非传统区域的构成要件。对于北极治理来说，首先需要进行清晰的责任与义务界定，评估多元行为体通过何种渠道和工具参与治

理,遵循或受制于何种统一规范来实现有效治理,这都是亟待发掘和探索的。

第四,中国的发展离不开世界也惠及世界,参与解决全球性问题是发展道路上的重要任务。在中国成为北极理事会正式观察员之后,我们对北极治理也将承担更多的义务和责任。但是,作者不希望仅从中国视角剖析北极问题,亦或聚焦于对策研究,而是尽量避免视角单一化和政策导向的学术局限,更多地从问题的全球性影响加以论述,为世界范围内各种治理行为体参与北极事务的基本依据、价值导向、行为规范和具体路径提供思考,在此基础上为建构未来北极治理的普遍性模型做出一定的理论尝试。

二、北极研究现状与特点

如果将北极问题和北极治理这两方面的研究成果分开来看,北极问题研究起步较早,且聚焦点非常多元,分为自然科学和社会科学两大类别,涵盖了历史、政治、文化、环境等诸多方面。相反,从治理的角度诠释北极问题的研究并不多见,国内外学界在这方面研究的起步时间也无巨大差异。作者希望通过论题分类的形式,对现有国内外研究成果加以介绍。

(一) 国外研究现状

按照议题划分,国外的北极研究以历史、地缘政治和制度建构三个方面为主。在北极历史研究中,大量的成果诞生于探险和科考活动。各国关于北极问题的研究起源于探险,这和北极特定的地理条件息息相关。早期的科学家和探险者在创造历史的同时,也留下很多较为珍贵的研究成果,大多数以笔记等方式流传下来,成为后人研究北极所不可或缺的文献。在这当中,最具有代表性的应当属

于挪威南森研究所（Fridtjof Nansen Institute）的创始人，挪威探险家、科学家和外交家弗里乔夫·南森^①（Fridtjof Nansen）。虽然南森并不是到达北极点的第一人，但他自1893年至1896年所进行的北极航行与探险，为北极研究留下了大量的研究成果。其中最著名的，应当是他于1911年出版的著作《在北方的迷雾中》^②，集中记载了大量关于当地原住民的历史。

加拿大籍冰岛裔探险家维尔希奥米尔·斯蒂芬森（Vilhjalmur Stefansson）是另一个早期从事北极探险的科学家，他在《我与爱斯基摩人的生活》^③和《友好的北极：在北极地区五年的故事》^④中均详细对北极原住民进行了深入研究，特别是对于由因纽特人和爱斯基摩人引发的北极原住民统称问题提供了较为详细的资料支持。

除去科考类的研究，本书更多地查阅和引用了近年来部分社会科学领域学者的北极历史研究成果。例如，皮埃尔·贝尔顿（Pierre Berton）在其1988年的《北极之盘：北极点和西北航道的追逐》^⑤一书中，详细介绍了1818年至1909年间北极航道的开发过程，特别是西北航道的开发历史。虽然当时各国对于北极问题的关切主要基于科学探索，但在航道开拓问题上还是产生了争端和矛盾，成为北极矛盾多发期形成的潜在原因。理查德·沃汉（Richard Vaughan）对于北极问题的研究更聚焦于历史本身，他在1994年出版的《北极：一段历史》的著作中，不但详细论述了各国在北极的

① 弗里乔夫·南森（1861—1930年）是挪威著名的探险家、科学家和外交家。1922年，他由于担任国际联盟高级专员所做的工作而获得诺贝尔和平奖。

② Nansen Fridtjof and Chater Arthur, *In Northern Mists: Arctic Exploration in Early Times*, London: Nabu Press, 2010.

③ Stefansson Vilhjalmur, *My Life with the Eskimo (New Edition)*, London: The Book Jungle, 2007.

④ Stefansson Vilhjalmur, *The Friendly Arctic: The Story of Five Years in Polar Regions*, London: Nabu Press, 2010.

⑤ Berton Pierre, *The Arctic Grail: The Quest for the Northwest Passage and the North Pole 1818 - 1909 (New Edition)*, Toronto: McClelland and Stewart, 2000.