

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.06.011

# 北极治理议题安全化态势下中国参与的策略研究

朱宝林

(湖北经济学院 马克思主义学院,武汉 430205)

**摘要:**在全球气候变暖的背景下,北极具有了人类命运共同体的特征,需要全球利益相关方共同参与治理。然而,北极国家却纷纷对众多北极治理议题实施了安全化,以此实现自己的北极利益。北极治理议题安全化,虽然在客观上促进了北极环境保护,但更多的是在主观上排斥北极地区外国家参与北极治理,造成了北极治理的困境,损害了全人类在北极的共同利益。北极治理议题安全化态势给中国参与北极治理带来了机遇和挑战。中国作为世界负责任大国和北极利益攸关方,应该以人类命运共同体理念为指导参与北极治理,积极推动北极环境等事关人类共同安全议题的安全化,以及推动北极能源、航道等非安全议题的去安全化,从而促进北极的和平与发展,实现全人类在北极的共同利益。

**关键词:**北极;安全化;中国参与;治理**中图分类号:**D815**文献标志码:**A**文章编号:**1672-626X(2021)06-0111-09

在全球气候变暖的背景下,人类共同参与才是解决北极治理困境的唯一出路。在北极利益的驱使下,北极国家为了自身利益纷纷对北极治理议题实施安全化,从而加剧了北极争端和损害了全人类在北极的共同利益。虽然北极治理议题安全化给中国参与北极治理带来了一定机遇,但更多的却是挑战,中国甚至被认为是所谓的北极安全威胁来源。为了促进北极的善治,实现全人类的北极权益和中国的北极利益,中国应该在北极推广人类命运共同体理念取代现实主义权利观,推动北极人类共同安全议题的安全化和北极非安全议题的去安全化。

## 一、安全化理论

安全化理论是以奥利·维夫(Ole Waever)和巴里·布赞(Barry Buzan)为代表的哥本哈根学派的经典理论。1989年,奥利·维夫在《安全:言语行为》一文中首次提出了“安全化”一词。1995年,他发表的《安全化与非安全化》一文标志着安全化理论的正式确立。1998年巴里·布赞和奥利·维夫合著的《新安全论》一书的问世,标志着安全化理论形成了更系统化的思考框架。2003年,巴里·布赞和奥利·维夫合作出版的《地区安全复合体与国际安全结构》一书是哥本哈根学派安全研究的巅峰之作。安全化理论重新界定了安全的含义,并以新的视角解释不断变化的世界,对国际关系中的宽泛安全议程进行了“开创性的、最为全面透彻和持续的探索”<sup>[1]</sup>。本文试图从安全化的核心概念、动因和去安全化等方面理解安全化理论。

**收稿日期:**2021-09-22**基金项目:**国家社会科学基金重点项目(17AGJ004);湖北经济学院青年科研基金重点项目(XJ201907)**作者简介:**朱宝林(1985-),男,湖北随州人,湖北经济学院马克思主义学院讲师,法学博士,研究方向为北极治理和国际安全。

### (一)安全化理论的核心概念

“言语—行为”是以语言建构主义为工具研究安全问题的新视角,“主体间性”描述了安全化过程,二者构成了安全化理论的核心概念。

#### 1. 言语—行为

安全化理论认为,安全既不是客观现象也不是主观现象而是一种言语行为,掌握安全话语的行为体,经过“言语—行为”渲染,把一个问题作为安全问题提出,该问题就被贴上了安全标签,成为了安全议题,从而动用一切手段阻止威胁的产生<sup>[2]</sup>。安全化理论认为,“言语—行为”功能的发挥需要具备两个条件:一是言语者须具有一定的权威,二是与“存在性威胁”联系在一起。“言语—行为”的社会特性决定言语者需要具有一定的社会地位,言语者只有具有权威才能更好实施“言语—行为”。言语本身就可以动议安全,安全似乎是一种纯粹的语言建构,此种理解其实忽视了权力的必不可少性<sup>[3]</sup>。“言语—行为”的实施还需要与“存在性威胁”联系在一起,安全化就是言语者以应对威胁为由征集更多的资源和权力应对某项议题,尽管这种“威胁”在更多时候是一种托词和借口。

#### 2. 主体间性

哥本哈根学派指出安全化过程是一种主体间的安全互动。安全化的主要行为体包括:安全行为施动者(启动安全化的行为体)、安全指涉对象(安全需要得到保护的行为体)、功能性行为主体(威胁来源)以及听众等。安全化实践建构的是由这些要素“共享的对某种威胁的集体反应和认知过程”<sup>[4]</sup>。安全化过程包括三个步骤:识别存在性威胁,采取紧急行动,通过破坏和摆脱自由规则影响单元间关系<sup>[5]</sup>。安全行为施动者对安全指涉对象能否通过以上步骤成功实现安全化,不仅由安全行为施动者决定,而且还取决于听众是否接受其安全化的逻辑。因而,安全化过程是一种主体间的安全互动。

### (二)安全化的动因

从安全化理论的“言语—行为”和“主体间性”的特性可知,安全行为施动者将一些安全议题或者原本不属于安全的议题贴上安全的标签,并夸大其威胁性和制造紧急事态,目的就在于能够获得更多的资源和更大的权力应对该议题,以实现更深层次的目的和利益。对此,巴里·布赞也有较为深入的阐释:“安全化的本质是把公共问题通过政治化途径上升为国家的安全问题,这样一来将它贴上安全标签,一个施动者就可以要求一种权力,以便通过非常措施应对威胁”<sup>[5]</sup>。

### (三)去安全化

安全化理论没有明确安全化是好还是坏,因此安全行为施动者既有可能使公共议题安全化达到真正安全善治的目的,也有可能通过安全化扩大自己的权力和实现私利。由于国家仍然是主要安全化行为体,在现实利益的驱动下,安全化的负面效应屡屡出现。如在全球公域治理上,一些国家把安全化作为实现国家利益的手段,使得全球公域“泛安全化”态势越来越明显,使其治理也陷入安全困境中。因而,学界对去安全化的呼声越来越高。奥利·维夫也曾明确指出“去安全化”的完成才是成功“安全化”的终点<sup>[6]</sup>。作为与安全化相对的去安全化,其概念是指安全行为施动者“把问题由紧急事件模式转变为政治领域的一般性商谈的过程”<sup>[7]</sup>。

综上所述,可以对安全化理论做如下理解:具有一定权威的安全行为施动者,通过“言语—行为”将某问题(不一定是安全问题)贴上安全标签,并夸大“威胁”程度以使听众接受其安全威胁逻辑,通过这一“主体间性”过程,安全行为施动者能够获得更多的资源和更大的权力应对该议题,以此实现更深层次的目的和利益。但安全化并不是安全治理的终点,去安全化才是实施安全善治的理想目标。

## 二、北极治理议题安全化态势及动因

北极即北纬66°33'44"以北和北极点以南的地区,这个地区包含了北冰洋的绝大部分及其岛屿和群岛、北美大陆和欧亚大陆的北部边缘地带,其总面积约为2100万平方千米,其中陆地(包括岛屿)占800万平方千米<sup>[8]</sup>。俄罗斯、美国、加拿大、挪威、丹麦、芬兰、瑞典和冰岛八个国家都有领土处于北极地区,因而也被称为北极八国。北极治理议题安全化态势表现为:一些安全行为施动者(主要是北极国家)通过发布北极政策文件和外交宣示等“言语—行为”将北极的领土主权、能源、航道和环境等议题贴上安全标签,并向其国民和国际社会等听众传递安全威胁信息,从而为在这些领域实施紧急措施提供正当、合法理由。北极国家对北极治理议题实施安全化的动因在于:全球气候变暖下北极正在经历社会—生态(social-ecological)的情势变革<sup>[9]</sup>,北极的领土主权、能源、航道和环境等利益进一步凸显,为了应对这些变化和实现自己的北极利益,北极国家采取了安全化手段。

### (一)北极治理议题安全化态势

安全化理论强调的是谁在什么情况下将什么建构成安全问题的过程。由于占据地处北极的地理位置优势,北极八国天然成为北极主要治理机制——北极理事会的正式成员,相对于永久参与方和观察员,其处于北极理事会权力的中心,拥有更大权威;俄罗斯、加拿大、美国、挪威和丹麦五个北冰洋沿岸国家,根据《联合国海洋法公约》,在其北极领海、专属经济区和大陆架拥有更多权利。正是由于北极八国在北极治理中拥有更大的权威,其成为北极治理议题安全化的主要安全行为施动者。这些国家将北极的领土主权、能源、航道、环境等视为安全议题,并通过军事、政治和法律等紧急手段来维护这些领域的安全。

#### 1. 北极领土主权领域的安全化

由于气候恶劣和地理位置偏远,北极过去一直被国际社会所忽视,在二战之前只有加拿大和俄罗斯根据“扇形理论”和“先占原则”主张对北极的领土主权权益。二战时期,美国等盟国利用北极战略通道向苏联进行物资援助,北极开始被安全化。冷战时期,由于特殊地理位置和重要战略价值,北极成为美苏军事对峙的前沿,被高度安全化。1987年,戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克发表关于苏联北极政策的讲话后,北极安全化态势得到缓解。但是2007年俄罗斯在北冰洋底插旗宣示主权以来,北极领土主权呈现了再安全化态势。北极国家纷纷通过发布北极政策文件宣示北极领土主权是国家核心利益。2009年,加拿大在其北极政策文件《加拿大北方战略:我们的北方、我们的遗产、我们的未来》中明确了加拿大参与北极事务的四大目标,其中行使国家主权是第一目标<sup>[10]</sup>。2013年,美国发布的《北极地区国家战略》也将保障国家主权安全放在其北极利益的第一位<sup>[11]</sup>。在渲染北极主权安全遭到威胁后,军事手段就成为北极国家维护其北极领土主权安全的主要方式。如2009年俄罗斯在其首份北极战略文件《2020年俄罗斯联邦在北极地区的国家政策基础和远景规划》中明确指出,俄罗斯要通过加强在北极的军事存在来维护其北极领土主权安全。近年来,北极的军事竞赛呈现白热化态势,有媒体甚至预测第三次世界大战将在北极爆发<sup>[12]</sup>。

#### 2. 北极能源领域的安全化

北极国家纷纷通过发布政策文件的形式向外界渲染北极能源事关自己国家安全,并试图通过超常规手段实现和扩大在北极的能源利益。2009年俄罗斯在《2020年俄罗斯联邦在北极地区的国家政策基础和远景规划》中明确了俄罗斯在北极的六大战略目标,其中排第一的是在社会经济领域要充分发挥北极作为俄罗斯“主要能源基地”的作用;2015年12月,俄罗斯在《俄罗斯联邦国家安全战略》中指出要进一步重视北极的能源和军事战略地位。美国是全世界发布北极政策文件最多的国家,在《美国北极政策议案》(1983年)、《美国新北极政策》(1994年)、《北极地区政策指令》(2009年)、《北极地区的国家战略》(2013年)等美国政府发布的北极政策文件中,基本上都把能源利益视为北极核心利益之一。特朗普政府时期解除了奥巴马政府对北

极能源开发的禁令,积极宣扬北极资源对加强美国就业和实现“美国优先”的意义。除了这两个北极大国外,纵览加拿大、挪威、丹麦、芬兰、瑞典、冰岛等国家的北极政策文件,无一不把北极能源等视为自己国家的北极核心利益。因为北极能源主要分布在北极大陆和大陆架上,北极大陆的领土已经被北极八国瓜分完毕,所以北极国家又纷纷把目光投向了大陆架。俄罗斯(2001)、挪威(2006)、加拿大(2013)、丹麦(2014)四个北冰洋沿岸国家已经先后向联合国大陆架界限委员会提交了北极地区200海里外大陆架声索申请,其中挪威的申请已经在2019年成功获批。

### 3. 北极航道领域的安全化

北极航道也被加拿大和俄罗斯视为安全问题,这两个国家分别对北极西北和东北航道实施了安全化。从1970年开始,特鲁多政府就宣布对加拿大北极水域拥有主权,此后加拿大政府官员又多次在公众场合宣布西北航道为其历史性内水,关乎国家安全利益。为了强化这种权利主张,加拿大双管齐下:一方面通过国内立法强化对西北航道的主权,相继制定和颁布了《北极水域污染防治法》《加拿大北极水域游船活动指南》《北极水域污染防治法修正案》等,对来往于西北航道的船只实行强制领航或颁发许可证制度<sup>[13]</sup>;另一方面,加拿大加强了在西北航道的军事存在,如宣布在西北航道边的雷索卢特湾建立军事中心作为多功能训练基地,以应对西北航道可能面临的安全威胁。从1998年开始,俄罗斯国家杜马就宣布对北极水域拥有主权,近年来,俄罗斯认为自己自己对北极航道的主权受到北极国家、北极地区外国家和一些西方国际组织倡导的国际化的威胁,因而除了将军事手段作为捍卫北极航道安全的重要手段外,还基于扇形原则、历史性权利和直线基线法等国际法依据,出台了一系列相关法律法规,以强化对北极航道的权利<sup>[14]</sup>。

### 4. 北极环境领域的安全化

与对北极领土主权、能源和航道等领域实行安全化的施动者是北极国家不同,对北极环境进行安全化的施动者是北极理事会。1996年,北极八国联合发表的《渥太华宣言》指出北极理事会是保护北极地区的环境,促进该地区在经济、社会和福利方面的可持续发展而设立的促进北极间合作、协调和互动的高层政府间合作论坛<sup>[15]</sup>。自此,北极理事会就成为北极环境安全化的主要安全行为施动者。为了更好应对北极环境问题,北极理事会成立了相应工作组,出台了《北极海空搜救协定》《北极海洋油污预防与反应合作协定》等具有约束力的法律保护北极环境。成立20多年来,北极理事会为北极的环境保护和可持续发展做出了重要贡献。

## (二) 北极国家对北极治理议题实施安全化的动因

安全化的动因在于安全行为施动者将某一议题贴上安全的标签,并夸大其威胁性和制造紧急事态,能够获得更多的资源和权力应对该议题,以实现更深层次的目的和利益。北极国家对北极实施安全化的动因就在于,利用全球气候变暖趋势,以安全化为手段应对、扩大和实现其北极利益。

### 1. 全球气候变暖关乎北极国家的北极利益

全球气候变暖对北极国家的北极利益具有双重影响。一方面,北极气候变暖引发的环境变化对北极国家的安全利益造成了威胁。全球气候变暖在北极地区表现得更为明显,北极理事会和国际北极科学委员会在2004年发布的《北极气候影响评估》报告指出北极变暖的速度是全球变暖速度的两倍<sup>[16]</sup>。北极加速变暖将造成北极地区永冻层的融化和海岸侵蚀,威胁北极国家北极地区国土和国民的安全。另一方面,北极气候变暖也给北极地区带来了一些积极的影响。气候变暖冰雪融化使得北极能源开发变得可行,北极石油储量达到全球未开采石油储量的13%,天然气储量更是达到全球未开采储量的30%<sup>[17]</sup>,这对北极国家来说无疑是一笔巨大的财富。气候变暖也使北极航道通航成为可能,通航后的北极航线将构成北半球真正意义上大西洋—北冰洋—太平洋的“轴心航线”和“黄金水道”<sup>[18]</sup>,北极国家也将在新的世界海运格局中占据更有利的位置和享受更大的红利。

## 2. 提出安全化话语有利于北极国家实现北极利益

全球气候变暖下,北极出现的新变化与北极国家的国家利益密切相关。在利益面前,国家都是理性的逐利人,做任何决策时都会考虑成本和收益,期望付出最小的成本获得最大的收益,并趋利避害通过最优手段实现利益最大化<sup>[19]</sup>。在北极出现的巨大利益面前,在北极国家间争夺日趋激烈,北极地区外国家参与意愿不断增强,通过常规手段实现北极利益失效的情况下,对北极国家来说用什么方式扩大和实现自己的北极利益就变得很重要。将某种发展变化视为安全问题,国家就可以要求一种特殊的权利<sup>[5]</sup>。所以,安全化正好为北极国家实现其北极利益提供了一种新的选择。北极国家通过“言语—行为”将北极的领土主权问题再安全化,将过去所忽视的能源、航道和环境等议题安全化,目的就在于为调动和集中国内外资源,通过军事、政治、法律等紧急手段扩大和实现在这些领域的利益提供“正当”理由。

### 三、北极治理议题安全化态势下中国的机遇与挑战

北极治理议题安全化态势为中国参与北极治理既带来机遇又带来挑战。虽然北极八国发起的北极理事会是北极环境实施安全化的安全行为施动者,但是其权威性不足影响对北极环境的治理效果。要更好地对北极环境实施安全化需要加强北极理事会的权威性,这就需要中国等北极地区外国家发挥更大的作用,这在客观上为中国参与北极治理提供了机遇。但是,北极国家对北极领土主权、能源、航道等议题的安全化,会加大北极地缘安全风险,中国可能会被塑造成安全化的功能性行为主体(威胁来源),中国参与北极治理的空间也会遭到压缩等,这些不利因素制约着中国参与北极治理。

#### (一) 北极治理议题安全化态势下中国参与北极治理的机遇

安全行为施动者的权威是成功实现安全化的最关键要素或根本动力<sup>[20]</sup>。未来,北极理事会在向权威化方向发展时,必须对北极理事会的现有制度进行改革,这为中国参与北极治理提供了机遇。

##### 1. 北极理事会在对北极环境安全化上权威不足

一个有效的治理机制需要具备信息提供、强制约束力、动员能力以及解释力四个方面<sup>[21]</sup>,才能发挥其权威性作用。在信息提供和解释力两个方面,由于北极理事会的功能定位为北极环境保护和可持续发展,因而能够提供有关北极环境保护的相关信息,解释北极环境治理的现象与需求。但在强制约束力和动员能力两个方面,北极理事会存在一定的缺陷,削弱了其作为北极环境安全化的安全行为施动者应有的权威性。在强制约束力方面,北极理事会的政府间高层论坛的性质定位决定其缺乏强制性的约束力和执行手段。在动员能力方面,北极理事会作为一个区域治理机制不仅在成员构成上缺乏广泛代表性,而且还将北极地区外国家排除在决策之外,导致其缺乏强大动员能力。如,目前的北极理事会只将12个北极地区外国家纳为观察员,而且根据2011年的《北极高官会议》和2013年的《北极理事会下属机构观察员手册》规定,即使是这些有限的观察员,其在北极理事会所有层级中也没有任何决定权<sup>[22]</sup>。

##### 2. 加强北极理事会权威性需要发挥中国等北极地区外国家的作用

北极环境变化的引发因素很大程度上来自北极地区之外,并将在全球产生系列式反馈。无论是北极环境问题的产生还是其变化带来的影响都具有全球性,作为安全行为施动者的北极理事会只有具备广泛代表性,才更权威,进而更好地对北极环境实施安全化。未来,北极理事会需要把中国等北极地区外国家纳入北极理事会决策机构,并发挥其在北极环境治理中的知识、技术和资金等作用,而不是对其参与北极理事会进行诸多限制,甚至试图剥夺其决策权,只有这样才能加强北极理事会的权威性。中国作为联合国安理会常任理事国,作为北极重要的利益攸关方,已于2013年加入北极理事会。迄今为止,中国已参加3届北极理事会部长级会议、11届高级北极官员会议,并积极参与北极理事会工作组相关会议<sup>[23]</sup>,从中发挥了积极性和建设性作用。例如,近年来中国向北极理事会工作组推荐了近30名专家,中国专家的相关建议多次被工

作组采纳。未来,北极理事会要增强其权威,需要获得中国的支持和发挥中国更大的作用,从这个方面来说,北极环境安全化态势为中国参与北极治理提供了一定机遇。

## (二) 北极治理议题安全化态势下中国参与北极治理的挑战

北极国家实行安全化加大了北极地缘安全风险,甚至将中国视为所谓的威胁来源,压缩了中国参与北极治理的空间,这些都给中国参与北极治理带来了挑战。

### 1. 加大了北极地缘安全风险

北极国家通过政策文件等形式将北极的领土主权、能源、航道等宣示为国家安全问题,并通过加强在北极的军事部署、投入和军演以实现在这些领域的利益。美国在2015年重启在冰岛等北极国家的军事基地,加强对北极的监视;2018年美国宣布重建第二舰队,其辖区覆盖整个北极圈;近年来美国更是增加在北极军演的频次,仅2018年,美国就与加拿大等北约盟友在北极举行“北极鹰2018”“三叉戟接点—2018”等系列军演;2021年美国海军发布新北极战略,指出未来20年将整合运用海上力量应对北极局势。2007年以后,俄罗斯不仅恢复和新建北极军事基地,而且积极部署“北风之神”核潜艇、核动力破冰船和战略轰炸机等国之重器,还将这些战略武器运用到频繁的北极军演中。自2007年起,加拿大基本上每年都会在北极地区举行“纳努克行动”军事演习;在2017年的国防战略中,加拿大计划未来10年要将其国防开支从189亿美元增加到327亿美元<sup>[24]</sup>。丹麦、挪威、瑞典、芬兰、冰岛等国近年来也纷纷在其北极地区建立军事基地和军事指挥部,并联合其他国家在北极举行军事演习。中国参与北极治理需要一个和平与稳定的环境,北极国家的这些军事行为加大了北极地缘安全风险,给中国参与北极治理带来了众多不确定因素。

### 2. 中国被视为所谓安全威胁来源

对任何自我威胁的安全化都将产生一个特定的“他者”。中国的快速发展和意识形态不同等因素使得西方一些不友好人士常常把中国视为国际体系中的“他者”,将中国在国际上的一些活动贴上“中国威胁论”的标签。在北极国家对北极治理议题实施的安全化进程中,中国也被一些北极国家人士建构成所谓的北极安全化功能性行为主体(威胁来源)。2019年5月,美国前国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)在芬兰表示,美国将争夺在北极的影响力,必须遏制通过商业投资介入该地区的中国<sup>[25]</sup>。2019年6月,美国国防部在其发布的《2019年国防部北极战略》中谴责中俄“挑战”北极地区规则与秩序<sup>[26]</sup>。中国被一些北极国家视为北极安全的威胁来源,制约着中国参与北极治理。例如,2016年和2018年,美国和丹麦政府都以“中国威胁”为借口,成功阻挠中国公司同格陵兰企业间的合作。

### 3. 压缩了中国参与北极治理的空间

作为《联合国海洋法公约》的缔约国,中国有权参与北极的能源和航道治理,但是在北极治理议题安全化态势下,中国参与北极治理的空间被大大压缩。根据《联合国海洋法公约》,处于北极国际海底区域内的矿产和能源等资源是全人类的共同继承财产。但如果北冰洋沿岸国家的北极地区200海里外大陆架主张得以实现,北冰洋的国际海底区域就将比现在大幅缩水90%,从288万平方公里缩小到34万平方公里<sup>[27]</sup>。这将严重挤压中国等北极地区外国家参与北极国际海底治理的空间,侵犯其权利。根据《联合国海洋法公约》的规定,北极地区外国家的船舶在北极领海内享有无害通过的权利,在北极用于国际航行的海峡中享有过境通行的权利,在北极国家的专属经济区和公海享有航行自由的权利。但是俄罗斯和加拿大将北极航道视为内水,并通过军事和立法等手段强化这种主张,势必会影响中国等北极地区外国家对北极航道的使用权。

## 四、中国参与北极治理策略

中国作为北极事务的积极参与者、建设者和贡献者,在参与北极治理时,需要对北极安全化的议题进行分类,识别利弊,再制定相应对策。北极理事会对北极环境实施的安全化有助于维护全人类共同的安全利

益,中国应该予以支持。但是作为安全行为施动者的北极理事会由于其权威性不足,影响安全化的效果。中国要抓住机遇,积极参与北极理事会的改革、建设,推动北极理事会对北极环境成功实现安全化。北极国家对能源、航道等非安全议题的安全化不仅造成北极安全困境,损害北极地区外国家的共同利益,还制约中国参与北极治理,因而中国要积极推动这些北极非安全议题的去安全化。

### (一)推动北极环境等事关人类共同安全议题的安全化

北极环境是事关人类共同安全利益的议题,对北极环境实施安全化有助于实现全人类的共同利益。成功实施安全化的一个重要前提是安全行为施动者必须具备一定的权威与合法性,而作为区域治理机制的北极理事会在应对北极环境这一全球性问题上却权威性不足,因而北极理事会的改革势在必行。中国要积极参与到北极理事会的改革中,为北极治理贡献中国智慧和力量。

作为北极主要治理机制的北极理事会,由于缺乏强制性和关注的领域集中在环境保护等“低政治领域”,无法应对全球气候变暖下北极出现的新变化,因而近年来国际社会关于北极理事会改革的呼声越来越高。目前来看,对北极理事会的改革建议主要集中在以下三个方面:一是改变北极理事会论坛性质,将其打成一个具有强制约束力的北极核心治理机制;二是将北极军事、安全等“高政治议题”纳入北极理事会的议事范围;三是调整北极理事会的观察员制度,增加观察员的数量和扩大观察员的权利。在北极理事会属性上,美国、加拿大、俄罗斯、丹麦、瑞典等北极国家在其北极政策文件中都明确强调了北极理事会的论坛性质,不愿将其打造成具有强制约束力的组织。在将安全议题纳入北极理事会的议事范围问题上,一方面美国担心自身在北极军事权力受限,明确表示北极理事会不得涉及传统安全和军事问题<sup>[28]</sup>;另一方面,由于俄罗斯同其他七个北极国家在安全问题上信任度不足,所以安全问题难被纳入北极理事会议题。在北极理事会观察员制度改革上,除俄罗斯外,其他北极国家的态度显得较为开放。综合来看,北极理事会未来改革的方向可能是:北极理事会仍然是专注于北极环境保护和可持续发展的高级论坛,但是为了更具有权威性,更好地应对北极环境变化这一全球性问题,北极理事会可能会吸纳更多的观察员和赋予观察员更多权利。北极理事会的这一改革方向也与中国在北极利益和北极政策相符。因而,中国可以积极推动北极理事会的改革朝这一方向发展,通过加强北极理事会的权威,更好地实现对北极环境的安全化,从而实现全人类的共同利益。

### (二)推动北极能源、航道等非安全议题的去安全化

安全化理论认为安全问题并非越多越好,不应该把所有的新问题都视为安全问题,而是应该朝着“非安全化”的方向努力,并将过度安全化的议题采取“去安全化”处理<sup>[5]</sup>。针对当前北极国家将北极的能源和航道等非安全议题进行安全化的态势,中国可以通过以下途径推动北极非安全议题的去安全化:

#### 1. 在北极推行人类命运共同体理念取代现实主义权利观

北极国家对北极能源和航道等非安全议题实施安全化,体现了这些北极国家在北极治理中还是秉持国家主义为中心、强调绝对权力的现实主义权利观。要推动北极国家对北极非安全议题实行去安全化,首先需要引导北极国家改变其在北极治理中狭隘的权利观,因为只有观念转变了行动才会改变。人类命运共同体理念是党的十八大以来中国外交的核心理念,也是中国为全球治理贡献的方案。中国要在北极积极推广人类命运共同体理念,让北极国家认识到北极众多治理议题都具备人类命运共同体特征,全人类共同参与且做到权责共担才能解决目前的治理困境;让北极国家意识到只有在北极实现利益共享,才能获得更多、更大的北极利益;让北极国家明白只有达到共同安全,自身才能真正安全。北极国家只有转变理念,才有动力推动北极非安全议题的去安全化。

#### 2. 同北极地区外国家协调以摆脱北极国家安全化的“言语—行为”逻辑

在北极治理议题安全化进程中,中国等北极地区外国家的角色之一就是安全化中的听众。根据安全化

理论,由于安全化具有“主体间性”,安全化的成功实施需要得到听众的认同,因而中国要同其他北极地区外国家联合起来摆脱北极国家实施安全化的“言语—行为”逻辑。听众只有拥有更强大的动力与行为机制,能够与安全行为施动者进行更加平衡的互动,才能促使后者启动“去安全化”进程<sup>[29]</sup>。为了让作为听众的中国等北极地区外国家在应对北极国家“言语—行为”时表现得更加有力,一方面中国要同其他北极地区外国家进行利益协调,寻找共同的利益点,然后以实现共同利益为目标把分散的力量聚合起来;另一方面,中国同其他北极地区外国家要积极在公众场合表达自己的北极立场观点和利益诉求,使国际社会更多地听到北极地区外国家的声音,避免陷入北极国家的“言语—行为”逻辑中。需要指出的是,中国同其他北极地区外国家联合起来并不是要反对北极国家在北极的正当权益主张,因为尊重北极国家在北极享有的主权、主权利和管辖权是中国等北极地区外国家参与北极治理的重要基础;中国同其他北极地区外国家一起所反对的是北极国家试图通过安全化手段实现的非法和非正当利益。

### 3. 积极为北极治理提供公共产品

北极公共产品供给不足是一直制约北极善治的重要因素。中国作为北极治理议题安全化进程中的重要行为体,可以通过积极为北极治理提供公共产品增强自身在北极治理中的权威,从而更好地推动北极非安全议题的去安全化。在公共产品的选择上,中国可以考虑着重进行科学技术供给和制度供给。党的十九届五中全会指出,要强化国家战略科技力量,在深地深海等前沿领域实施一批具有前瞻性、战略性的重大科技项目。在国家战略科技力量的支撑下,中国如果能够提供促进北极环境保护的科学技术和解决方案,那么将在该议题的治理过程中占有重要地位并占据国际话语的主动权。另外,目前作为公共产品的北极治理制度也供给不足,北极治理机制呈软法性、碎片化,甚至出现相互矛盾的状况,这也是导致北极国家采取安全化手段实现自身北极利益的因素之一。中国可以考虑从以下两个方面进行制度供给以增加在北极事务中的权威:一是积极参与北极现有治理机制的建设,推动北极治理机制向协调性、系统性和权威化方向发展;二是有针对性地创建符合人类共同利益的北极治理机制,如推动构建北极“人类命运共同体机制”等。

## 五、结语

在世界百年未有之大变局下,北极与国际社会的联系越来越密切,实现北极善治关系着全人类的共同利益。西方的安全化理论及其主导下的北极治理议题安全化实践,虽然在客观上能够一定程度地促进对北极环境的治理,但在主观上依然没有脱离西方国家中心主义的安全思想,其不但无益于北极整体治理,反而会造成北极在安全上的困境。人类命运共同体理念是中国为解决全球治理难题提供的中国方案,也是北极治理的中国方案,其不仅经受住了众多实践的检验,还被多次写入联合国文件作为解决全球安全问题的指导思想。全球变暖下的北极环境、能源、航道等都具有人类命运共同体特征,因而人类命运共同体理念是解决北极治理困境的重要理念。未来,如何推动人类命运共同体理念成为北极主流治理理念,如何把北极人类命运共同体机制打造为北极主流治理机制,也考验着中国和其他北极治理主体的智慧。

### 参考文献:

- [1] Williams, Michael. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics[J]. *International Studies Quarterly*, 2003, 47(4): 511-531.
- [2] Ole Waever. Securitization and Desecuritization, in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security* [M]. New York: Columbia University Press, 1995: 55.
- [3] 王凌.安全化的路径分析——以中海油竞购优尼科案为例[J]. *当代亚太*, 2011, (5): 74-97.
- [4] 巴里·布赞, 奥利·维夫. 地区安全复合体与国际安全结构[M]. 潘忠岐, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 2010: 36-37.



- [5] 巴里·布赞, 奥利·维夫. 新安全论[M]. 朱宁, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2003: 13-36.
- [6] 魏志江, 郑宇晴. 论公共卫生的“安全化”与“去安全化”——中日抗击新冠肺炎疫情的模式论析[J]. 国际安全研究, 2020, (5): 134-156.
- [7] 余潇枫, 谢贵平. 选择性再建构: 安全化理论的新拓展[J]. 世界经济与政治, 2015, (9): 104-121.
- [8] 北极问题研究编写组. 北极问题研究[M]. 北京: 海洋出版社, 2011: 1.
- [9] Oran R. Young. Arctic Governance—Pathways to the Future[J]. Arctic Review on Law and Politics, 2010, (12): 137-169.
- [10] Government of Canada. Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future[R]. Arctic Council, 2009.
- [11] The White House. National Strategy for the Arctic Region 2013[R]. Arctic Council, 2013.
- [12] 范庆华. 未来“第三次世界大战”将在北极爆发? [J]. 世界知识, 2008, (10): 11.
- [13] 丁煌. 极地国家政策研究报告(2014—2015)[M]. 北京: 科学出版社, 2016: 96-97.
- [14] 郭培清, 管清蕾. 探析俄罗斯对北方海航道的控制问题[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2010, (2): 6-10.
- [15] Arctic Council. The Declaration on the Establishment of the Arctic Council[R]. Ottawa, 1996.
- [16] Arctic Council and International Arctic Science Committee. Arctic Climate Impact Assessment [M]. New York: Cambridge University Press, 2005: 95.
- [17] U.S. Geological Survey. Circum—Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle[R]. United States Geological Society, 2008.
- [18] 史春林. 北冰洋航线开通对中国经济发展的作用及中国利用对策[J]. 经济问题探索, 2010, (8): 47-52.
- [19] 丁煌. 极地国家政策研究报告(2012—2013)[M]. 北京: 科学出版社, 2013: 13.
- [20] 叶晓红. 哥本哈根学派安全化理论述评[J]. 社会主义研究, 2015, (6): 164-172.
- [21] 朱宝林, 刘胜湘. 协同治理视阈下的北极治理模式创新——论中国的政策选择[J]. 理论与改革, 2018, (5): 38-47.
- [22] Arctic Council. Observer Manual for Subsidiary Bodies[R]. Document of Kiruna—ministerial—meeting, 2013.
- [23] 肖洋. 约束与突破: 中国在北极理事会的规范性话语权提升路径探析[J]. 和平与发展, 2020, (1): 35-49.
- [24] Thomas Juneau, Philippe Lagasse, Srdjan Vucetic. Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy[R]. Government of Canada, 2017.
- [25] 郭培清, 邹琪. 特朗普政府北极政策的调整[J]. 国际论坛, 2019, (4): 19-44.
- [26] Office of the Under Secretary of Defense for Policy. New U.S. Department of Defense Arctic Strategy Sees Growing Uncertainty and Tension in Region[R]. U.S. Department of Defense, 2019.
- [27] Betsy B. Baker. Law, Science, and the Continental Shelf: the Russian Federation and the Promise of Arctic Cooperation[J]. Vermont Law Review, 2010, (2): 251-281.
- [28] Douglas C. Nord. The Arctic Council: Governance within the Far North[M]. New York: Routledge, 2016: 21-22.
- [29] 李开盛. “去安全化”理论的逻辑与路径分析[J]. 现代国际关系, 2015, (1): 55-62.

(责任编辑: 颜 莉)