

DOI:10.14015/j.cnki.1004-8049.2025.09.007

郭培清、周众望：“小国的制度性权力探析——以挪威担任北极理事会轮值主席国为例”，《太平洋学报》，2025年第9期，第84-96页。

GUO Peiqing, ZHOU Zhongwang, “An Analysis of Institutional Power in Small States: A Case Study of The Norwegian Presidency of the Arctic Council”, *Pacific Journal*, Vol.33, No.9, 2025, pp.84-96.

# 小国的制度性权力探析

——以挪威担任北极理事会轮值主席国为例

郭培清<sup>1</sup> 周众望<sup>1</sup>

(1.中国海洋大学,山东 青岛 266100)

**摘要：**制度性权力具有权力和工具双重属性，赋予小国在国际权力格局中“弱者的武器”。作为国际社会小国，北极国家挪威在北极治理中拥有运用制度性权力的地理优势，挪威接任北极理事会轮值主席国的实践为探讨小国运用制度性权力提供案例。从动因来看，挪威运用制度性权力受到国家形象、大国博弈、制度本身等因素的驱动；从路径选择来看，在小国实力的制约及地缘政治的影响下，挪威采用循序渐进的方式运用制度性权力；从效益来看，挪威运用制度性权力是其实现国家利益和维护制度稳定的有效结合。在乌克兰危机的区域性地缘政治危机中，挪威积极借助担任北极理事会轮值主席国的制度契机，丰富了制度性权力在小国视域下的实践内涵。

**关键词：**小国；制度性权力；挪威；北极理事会；北极治理

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2025)09-0084-13

小国在国际社会中常处于弱势境况。然而，弱者亦有其生存之道，制度性权力为小国参与国际事务、提升国际影响力提供了契机，赋予小国在国际社会中“弱者的武器”。二者的有机结合值得探讨，比如，驱动小国运用制度性权力的因素是什么？小国运用制度性权力的路径选择及运用后的效益有哪些？上述问题的回答不仅可以有效丰富制度性权力的理论探索，也可

以为当前小国在国际社会中的行为研究提供新的视角。

作为国际社会的小国，挪威不仅是许多国际协议的签署地，同时也是许多北极合作机制的倡导者和重要推动者，<sup>①</sup>在运用制度性权力方面积累了丰富的历史经验。2022年乌克兰危机爆发后，“北极七国”<sup>②</sup>在北极理事会内部对俄

收稿日期:2025-01-15；修订日期:2025-01-18。

作者简介:郭培清(1968—)，男，山东诸城人，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授、博士生导师，主要研究方向：极地政治与法律；周众望(2000—)，女，山东济南人，中国海洋大学国际事务与公共管理学院2025级博士研究生，主要研究方向：极地政治与法律。

\* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

① 《挪威北极战略分析》，转引自刘惠荣主编：《北极地区发展报告(2014)》，社会科学文献出版社2015年版，第104页。

② “北极国家”是指在北极圈拥有领土或水域的8个国家，即美国、俄罗斯、加拿大、挪威、芬兰、瑞典、丹麦和冰岛。北极七国，即除俄罗斯以外的北极国家。

罗斯采取抵制行动,北极理事会因此陷入停摆困境。<sup>①</sup> 在北极理事会停摆一年后,2023年5月,挪威从俄罗斯手中接任北极理事会轮值主席国,从而获得基于北极理事会的制度性权力。作为国际社会小国,挪威如何运用制度性权力推动北极理事会框架下北极合作的恢复,成为国际社会关注的焦点。基于此,本文以挪威接任北极理事会轮值主席国为案例,探讨小国运用制度性权力的动因、路径选择及效益。

## 一、“弱者的武器”:小国与制度性权力

### 1.1 小国的定义

源于现实世界中小国群体的多样性,学术界对小国的界定复杂且多样。总体来看,对于小国的界定主要分为以下三个取向:体系取向、物质取向和认知取向。基于此,将挪威界定为小国具有一定的合理性。其一,从体系取向来看,一个国家对国际体系的影响决定了该国的大小。<sup>②</sup> 在北极地理范围内,与美国、俄罗斯和加拿大相比,挪威无论是从人口、国土面积等客观数据,还是从对国际体系的影响力而言,均可被界定为小国;其二,物质取向主要是从人口维度和领土面积等客观数据界定国家的大小,例如,北京大学韦民教授将人口为1000万以下的主权国家界定为小国。根据2024年2月的数据,挪威当前人口为555万,<sup>③</sup>符合理论研究中小国的界定标准;其三,认知取向主要是在客观事实的基础上从认知偏好层面界定小国。<sup>④</sup> 在国内外的研究中,学界普遍将挪威界定为小国,挪威政府也将自己定位为国际社会小国。<sup>⑤</sup>

挪威是一个发达小国,“小而强”是其基本的国家特征。其一,挪威的经济高度发达,2023年挪威人均国内生产总值高达87 739美元,位列世界第四;<sup>⑥</sup>其二,挪威具有出色的国家治理能力,在2024年钱德勒良好政府指数(CGGI)排名中,挪威位列世界第五。<sup>⑦</sup> 作为一个小国,挪威在运用制度性权力时拥有独特的灵活性优

势;同时,高度发达的经济及出色的国家治理能力则为其运用制度性权力、发挥国际影响力奠定了国内政治经济基础。

### 1.2 制度性权力的双重属性

制度性权力可被定义为,国际制度赋予行为体的权力。<sup>⑧</sup> 制度性权力具有权力属性和工具属性的双重特征。当前,有关制度性权力的研究大部分也是从这两方面进行拓展。

#### (1) 权力属性

从权力属性界定制度性权力,制度性权力是权力的一种类型。最早提出制度性权力这一概念的美国学者迈克尔·巴内特(Michael Barnett)和雷蒙德·杜瓦尔(Raymond Duvall)在对权力的作用形式进行分类时提出了强制性权力、制度性权力、结构性权力及生产性权力;<sup>⑨</sup>我国学者在此领域也有创造性研究,张发林认为,随着战后国际体系制度化程度的不断提升,国际制度的权力属性日益显著,制度性权力已成

<sup>①</sup> 郭培清、李小宁:“乌克兰危机背景下北极理事会的发展现状及未来走向”,《俄罗斯东欧中亚研究》,2023年第5期,第143-161页。

<sup>②</sup> 韦民著:《小国与国际关系》,北京大学出版社,2014年版,第34页。

<sup>③</sup> “挪威国家概况”,中华人民共和国外交部,2024年7月, [https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679546/1206x0\\_679548/](https://www.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679546/1206x0_679548/)。

<sup>④</sup> Amry Vandenbosch, “The Small States in International Politics and Organization”, *The Journal of Politics*, Vol. 26, No.2, 1964, pp. 293-312.

<sup>⑤</sup> “The Prime Minister’s guest lecture for students at the PSIA at the Sciences Po”, Norges Regjeringen, May 14, 2024, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the-prime-ministers-guest-lecture-for-students-at-the-psia-at-the-sciences-po/id3045952/>.

<sup>⑥</sup> “The 20 countries with the largest gross domestic product (GDP) per capita in 2023”, Statista, April, 2024, <https://www.statista.com/statistics/270180/countries-with-the-largest-gross-domestic-product-gdp-per-capita/>.

<sup>⑦</sup> “Country Rankings”, Chandler Good Government Index, 2024, Institute of Governance, <https://chandlergovernmentindex.com/country-rankings/>.

<sup>⑧</sup> 陈旭:“国际关系中的小国权力论析”,《太平洋学报》,2014年第10期,第37-47页。

<sup>⑨</sup> Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics”, *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.39-75.

为一种重要的国际权力;<sup>①</sup>龚铁鹰认为,软权力依据其来源可以分为三种维度,即制度性权力、认同性权力和同化性权力。<sup>②</sup>作为权力的一种,在具体实践方面,通常将制度性权力理解为通过议程设置、构建话语等方式规范及影响行为体的能力。

## (2) 工具属性

新自由制度主义强调国际制度的工具属性,例如,罗伯特·基欧汉(Robert. O. Keohane)认为,“国际制度的一个主要功能是促进政府间达成具体的合作协议。”<sup>③</sup>在国际社会的权力格局中,国际制度能实现国际权力的再分配,并且充当主权国家实现战略意图的工具。<sup>④</sup>在国际制度作为权力工具的视角下,制度性权力成为权力运用的一种工具,成为国家在国际社会中获取财富和利益、实现对外政策目标的手段与工具。例如,中亚国家将国际制度作为策略性工具来优化其外交战略。

综上所述,学者对制度性权力的研究不仅明晰了制度性权力的权力属性,更丰富了制度性权力作为工具属性在国际关系中的实践内涵,为本文的研究提供了多元思路。基于此,本文旨在探讨小国视域下制度性权力的权力属性和工具属性的具体实践,以期丰富制度性权力的研究。

### 1.3 小国与制度性权力

国际权力结构呈金字塔形,位于权力结构顶端的是超级大国,其次是大国,再下面是中等国家和小国,超级大国和大国享有优势地位,而中小国家在很多情况下则不得不服从大国确立的秩序安排。<sup>⑤</sup>然而,无论是权力属性还是工具属性,制度性权力的出现为小国在世界权力格局中发挥影响力提供了契机,制度性权力成为赋予小国的“弱者的武器”<sup>⑥</sup>。

从权力属性而言,制度性权力成为小国在国际社会中拥有的权力之一。丁韶彬在对国际政治中的弱者拥有的权力进行概述时,提到了自然性权力、派生性权力及制度性权力;<sup>⑦</sup>陈旭在对小国权力论述时,认为国际关系中小国能

够发挥“以小制大”作用,主要是通过自然性权力、制度性权力、结构性权力和行为权力。<sup>⑧</sup>从工具属性而言,制度性权力成为小国发挥国际影响力、实现国家利益的手段。例如,小国可以通过在联合国赋予的制度性权力与大国进行讨价还价;越南通过担任联合国安理会非常任理事国获得制度性权力,从而塑造国际舆论偏好;关键小国通过运用制度性权力在国际舞台上发挥超出其预期的影响力之类的例子屡见不鲜。<sup>⑨</sup>对小国而言,权力不是其比较优势,权力政治也不是它们的理想选择,只有国际规则和国际规范这些制度性框架,才是维护和促进其利益的根本保障。<sup>⑩</sup>在自身实力受限的情况下,小国往往更加注重对国际规则秩序的维护及国际制度的重视。

然而,小国如何在大国占优势地位的权力结构中有效运用制度性权力,不仅受到小国自身利益、区域态势的内外部因素的影响,同时也与国际制度本身的变化密切相关。首先,国内偏好结构是理解国际合作的关键。<sup>⑪</sup>小国运用制度性权力离不开对国家利益的追寻。其次,

① 张发林:“国际制度性权力的生成及其实践”,《太平洋学报》,2022年第11期,第1-11页。

② 龚铁鹰:“论软权力的维度”,《世界经济与政治》,2007年第9期,第16-22页。

③ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p.62.

④ 卓晔、宋亦明:“拜登政府的国际制度重塑战略:行动、特征与制约”,《东北亚论坛》,2024年第5期,第49-60页。

⑤ 李少军著:《国际政治学概论(第六版)》,上海人民出版社,2024年版,第140页。

⑥ 弱者的武器,是詹姆斯·C·斯科特在研究农民反抗的日常形式时提出,强调弱者具有对抗强者的能动性。参见[美]詹姆斯·C·斯科特著,郑广怀等译:《弱者的武器》,凤凰出版传媒集团译林出版社,2007年版。

⑦ 丁韶彬:“国际政治中弱者的权力”,《外交评论(外交学院学报)》,2007年第3期,第87-96页。

⑧ 陈旭:“国际关系中的小国权力论析”,《太平洋学报》,2014年第10期,第37页。

⑨ 郎振婳:“依附还是自主?——关键小国的对外战略选择”,《印度洋经济体研究》,2023年第1期,第16-31页。

⑩ 韦民著:《小国与国际安全》,北京大学出版社,2016年版,第32页。

⑪ [美]海伦·米尔纳著,曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,上海人民出版社,2021年版,第31页。

无论是建立规则,还是创设话语,国际共识在国际规制体系的发展运行中都有着至关重要的基础性地位。小国在制度性权力框架下所采取的行动要符合国际行为体的共同利益诉求,从而获得行使制度性权力的道义支持。例如,在国际社会绿色转型与可持续发展的进程中,丹麦所推行的绿色外交赢得了国际社会的认可与支持。最后,在国际制度视域中,国际组织、机制和规范成为地缘政治权力的重要来源,地理环境成为推动国际制度竞争的重要因素。而相较于大国,小国在地缘政治博弈中经常处于被动的处境。因此,小国运用制度性权力需着重考虑地缘政治及大国关系因素所产生的影响。小国在国际社会中有限的议价能力可以通过区域协调和与较大成员国的双边伙伴关系来平衡。<sup>①</sup>平衡与大国之间的关系,不仅可以为小国运用制度性权力创造一个稳定的环境,更有利于小国通过制度性权力获得更大效益。

“效益”一词来自经济学领域的研究,可被视为效果与利益的结合。小国运用制度性权力的效益可被视为应然层面对国家利益的追寻和实然层面对区域及全球问题解决效果的回应。从应然层面来看,小国在日臻成熟的国际规范与机制下运用制度性权力的最终目的是发挥自身权力优势以实现国家利益最大化,通过运用制度性权力,小国不仅可以提升国际地位,还会促进国内政策的推行与实现;从实然层面来看,由于自身实力和能力的限制,小国的外交战略难以具有多元性,小国往往选择自己的“专长领域”作为发挥自身特长、提升国际地位的外交重点。<sup>②</sup>这就为小国运用某一领域的制度性权力创造了条件,在小国的推动下,更有利于凝聚国际社会对某一问题的共识,从而推动国际合作,促进区域及全球内某一问题的解决。例如,基于生存环境的脆弱性,小岛屿国家联盟(AOSIS)具有更强烈的环保意识,AOSIS利用联合国气候变化大会下的多边谈判机制赋予的制度性权力,使全球气候变化问题一直处于非传统安全治理的关键环节。<sup>③</sup>

#### 1.4 小国的制度性权力与北极治理

基于国家实力的限制,小国在创建国际制度方面并不具备优势。但作为全球治理不可或缺的一部分,北极治理的独特性为小国运用制度性权力创造了条件。一方面,在北极治理机制的建立之初,北极的地理范围构成北极治理制度建设的空间边界基础,<sup>④</sup>天然的区位优势为北欧五国在北极治理中获得制度性权力奠定了基础,北欧五国是北极理事会及其他现有北极治理机制的创始成员国,较早制定国际规则,从而获得先发优势;另一方面,在北极治理机制运行之时,以北极理事会为代表的区域治理制度有着明显的封闭性特征,排斥域外国家对北极事务的过多参与。以北极理事会为例,根据《北极理事会议事规则》,北极理事会的参与方主要可分为三类:一是八个北极国家为北极理事会成员国,二是六个原住民组织为永久参与方,三是非北极国家及国际组织为观察员。北极理事会及其附属机构的所有决策都要经过成员国的协商一致原则通过,北极八国轮流担任北极理事会轮值主席国,每届任期两年。但北极理事会观察员身份的获得也需要成员国的一致同意,观察员身份没有参与决策的权利。

制度性权力强调权力来自特定的身份,<sup>⑤</sup>尽管挪威为国际社会小国,但作为北极国家,其在当前北极治理体系中拥有远超其国家实力的影响力。其一,斯瓦尔巴群岛位于北极圈内,为避免对该岛屿主权和资源的无序争夺,1920年,通

<sup>①</sup> Diana Panke, "Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies", *Journal of European Public Policy*, Vol.17, No.3, 2010, pp.799-817.

<sup>②</sup> 韦民著:《小国与国际关系》,北京大学出版社,2014年版,第261页。

<sup>③</sup> 李骏、宋昱洋:“小岛屿国家联盟在国际气候谈判中的‘逆向领导力’成因分析”,《气候变化研究进展》,2023年第6期,第799-809页。

<sup>④</sup> 章成、顾兴斌:“论北极治理的制度构建、现实路径与中国参与”,《南昌大学学报(人文社会科学版)》,2019年第5期,第64页。

<sup>⑤</sup> 李春霞、张泽宇:“制度性权力、关系性权力与中小国家多边外交的逻辑——越南担任联合国安理会非常任理事国的权力分析”,《东南亚研究》,2022年第3期,第71-91页。

过协商谈判有关各国签署了《斯瓦尔巴条约》。该条约明确群岛主权归属挪威,但同时又确保其他缔约方享受平等的岛屿利用和开发权。作为斯瓦尔巴群岛的主权所有国,挪威在“主权独有,共享开发”<sup>①</sup>的治理模式中扮演着不可替代的角色;其二,自2003年至今,挪威已发布多份北极政策文件,明确挪威在高北地区的利益诉求,为挪威参与北极治理奠定国内基础,不断塑造运用制度性权力的国内利益偏好。总体来看,无论是国内政策偏好还是在北极治理中的影响力,挪威在运用制度性权力方面具备内部和外部的前提条件。

在当前北极治理体系中,北极理事会是最重要的政府间高层次论坛,旨在促进北极国家、北极原住民和其他北极居民在北极问题上的合作、协调和互动,是在北极地区起到全局调控作用的治理机制。根据北极理事会的轮值主席国机制,轮值主席国按照加拿大、美国、芬兰、冰岛、俄罗斯、挪威、丹麦、瑞典的顺序产生,每届任期两年,主要职责为协调召开部长级会议,与秘书处进行协调,负责促进部长级会议和北极合作组织会议的筹备工作,并执行北极理事会可能要求或指示的其他任务。<sup>②</sup>在北极理事会的制度框架下,它所赋予成员国的资格是挪威行使制度性权力的重要基础,小国在北极治理中运用制度性权力的策略选择均是在此基础上得以推进,因此,北极理事会能够作为分析小国挪威运用制度性权力的案例。

基于上述对小国及制度性权力的认识,本文旨在探讨小国与制度性权力的双向互动,小国选择制度性权力的动因是什么?如何选择制度性权力的运用路径?以及其所产生的效益,是本文的研究重点。

## 二、挪威运用制度性权力的动因

无论是在北极治理的区域范围内,还是在国际社会中,挪威运用制度性权力的动因是多方面的,主要是国际社会中国家形象的塑造及道义支持、在大国博弈间维系平衡和维护国际

制度的相对稳定。

### 2.1 国家形象的塑造与道义支持

国家形象代表一国的文化软实力,是主权国家参与国际事务的重要资源。<sup>③</sup>对小国而言,良好的国家形象是获取道义支持的手段,两者是小国选择制度性权力运用的可能。北欧国家积极寻求通过形象和认知建设来影响世界事务,挪威外交部更是直接将声誉与影响力联系起来,<sup>④</sup>2005年,时任挪威外交部长约纳斯·加尔·斯特勒(Jonas Gahr Støre)将挪威界定为“人道主义大国”。<sup>⑤</sup>在上述观念的影响下,挪威在全球、区域及双边层面积极构建良好的国际形象。

在全球层面,挪威积极参与地区性冲突斡旋、世界和平维护和为落后国家提供经济援助,做出了超越自身实力地位的努力。与此同时,挪威重视在现有国际制度中塑造良好的国际形象。以联合国为例,联合国许多职位只允许小国担任,这为挪威运用制度性权力提供了契机。作为创始成员国,挪威不断向联合国及其附属机构贡献人力和财力。联合国第一任秘书长特里格韦·哈尔夫丹·赖伊(Trygve Halvdan Lie)、第一位在联合国大会上发言的女性弗里达·达伦(Frieda Dalen)、担任1998—2003年世界卫生组织(WHO)总干事的格罗·哈莱姆·布伦特兰(Gro Harlem Brundtland)等重要人物均来自挪威;在财力方面,以《联合国气候变化框架公约》框架下的绿色发展基金为例,自2020

<sup>①</sup> 刘金源、杨义成:“主权独享共同开发——斯瓦尔巴群岛争端的化解及其启示”,《经济社会史评论》,2022年第4期,第51页。

<sup>②</sup> “Arctic Council Rules of Procedure”, Arctic Council, May 15, 2013, <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitsstreams/6e73a734-2f8b-40f6-849a-245ef9942790/content>.

<sup>③</sup> 李红梅、韩君、张吉维:“以绿色发展推动国家形象建构的作用机理与实现路径”,《内蒙古社会科学》,2024年第2期,第55—62页。

<sup>④</sup> Baldur Thorhallsson, “Small States in the UN Security Council: Means of Influence?”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol.7, No.2, 2012, pp.135—160.

<sup>⑤</sup> Benjamin de Carvalho and Iver B. Neumann, *Small State Status Seeking: Norway’s Quest for International Standing*, Routledge, 2014, p.86.

年起挪威对绿色气候基金的捐款翻一番,每年达到8亿挪威克朗。<sup>①</sup>在区域层面,作为国际社会小国,挪威积极构建海洋大国、北极事务大国的形象。挪威虽然不是欧盟成员国,但是对欧盟海事政策的发展施加了重要的影响。<sup>②</sup>作为重要的北极国家,挪威不仅是最早发布北极政策的国家,也是现有北极治理机制的重要构建者和维护者,在塑造自身国际形象方面有着“天然优势”,矢志把自己打造成北极治理的“引导者”。<sup>③</sup>在双边层面,挪威借助与世界大国及其他国际行为体的合作机制,以此推动在全球及区域层面国家形象的塑造。以中国为例,在中挪两国教育主管部门的支持下,2021年10月,中国-挪威海洋大学联盟成立,以此拓展中挪两国在海洋、渔业等领域的双边合作。自1905年成立独立国家以来,挪威的外交政策始终体现出一种道德驱动力,并伴随时间推移,挪威外交政策中道德因素的重要性日益凸显。因此,作为国际社会小国,挪威运用制度性权力离不开良好国家形象塑造与国际道义的追寻。

## 2.2 在大国博弈间维系平衡

作为国际社会小国,挪威的安全主要取决于周边安全环境。<sup>④</sup>从冷战期间到冷战结束再到当前的乌克兰危机,北欧地区经历了安全化、去安全化到再安全化的历程。<sup>⑤</sup>在区域态势浮动的背景下,挪威旨在利用制度性权力在美俄大国博弈间维系平衡,以此保证国家安全。

在地缘政治格局中,挪威具有多重身份。作为俄罗斯的邻国,挪威与俄罗斯有200公里的地理边界,是历史上唯一一个没有与俄罗斯交战的邻国,但挪威时刻面临来自俄罗斯的威胁感知;作为国际社会小国和北约成员国,挪威追随北约和美国的军事步伐,以此获得联盟的“庇护”。多重身份的交织使挪威在运用制度性权力时带有明显的平衡性特征。美苏冷战期间,因北极是美苏之间距离最短的地区,再加上深厚的冰层为核潜艇提供了天然屏障,北极地区成为笼罩在冷战阴影下的剑拔弩张之地。但此时在非军事化和国家间合作成为奢望的背景

下,1973年11月,挪威邀请美国、苏联、加拿大和丹麦在挪威首都奥斯陆签署了《北极熊保护协定》(Agreement on the Conservation of Polar Bears),这是北极国家第一个针对北极事务专门制定的条约;冷战结束后,国际政治局势得以缓和,国际社会的关注点辗转至构建新的国际制度与关系,<sup>⑥</sup>在此期间,挪威积极通过构建北极机制性平台获得制度性权力。1992年1月,时任挪威外交大臣的托瓦尔·斯托尔滕贝格(Thorvald Stoltenberg)正式提出了“巴伦支地区”的概念,并于次年1月邀请丹麦、瑞典、芬兰、冰岛、俄罗斯和欧盟委员会的代表在挪威的希尔科内斯举行部长会议,发表了《巴伦支欧洲-北极地区合作宣言》(Declaration on Cooperation in the Barents Euro-Arctic)。<sup>⑦</sup>1993年,依据该宣言,挪威推动建立地区合作论坛——巴伦支海欧洲-北极圈理事会(The Barents Euro-Arctic Council)。挪威此举为与昔日的敌人俄罗斯开展合作创造了机会,为政府间论坛和政府间组织开展多边或双边合作以增强互信树立了新典范。<sup>⑧</sup>无论是签署多边条约还是构建新兴治理平台,挪威通过在北极治理中的制度性权力维系了在美苏/俄之间的平衡。

<sup>①</sup> “Increased Contribution to Green Climate Fund”, Norway in the UN, April 4, 2019, <https://www.norway.no/en/missions/un/news/123/news-on-climate-and-environment/increased-contribution-to-green-climate-fund/>.

<sup>②</sup> Njord Wegge, “Small State, Maritime Great Power? Norway’s Strategies for Influencing the Maritime Policy of the European Union”, *Marine Policy*, Vol.35, 2011.

<sup>③</sup> “Norway’s Arctic Policy”, Norges Regjeringen, January 26, 2021, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic-policy/id2830120/>.

<sup>④</sup> 韦民著:《小国与国际关系》,北京大学出版社,2014年版,第114页。

<sup>⑤</sup> 岳鹏、陈慧文:“北欧的再安全化与挪威的选择”,《欧洲研究》,2023年第2期,第138-162页。

<sup>⑥</sup> 白佳玉、齐郁:“成本效益分析视角下中国参与北极合作的实证考察与政策阐析”,《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2019年第3期,第68-77页。

<sup>⑦</sup> “Declaration on the 20th Anniversary of the Barents Euro-Arctic Cooperation”, Norges Regjeringen, June 2013, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomrc3a5dene/barentssamarbeidet/barentssummitdeclaration2013.pdf>.

<sup>⑧</sup> [芬兰]拉塞·海宁恩、杨剑著:《北极合作的北欧路径》,时事出版社,2019年版,第136页。

2022年2月,乌克兰危机爆发后,北极地缘博弈发生新动向。一方面,同为北欧国家的芬兰和瑞典放弃了长期坚持的中立外交政策,申请加入北约。俄罗斯、北美、北欧在该地区曾经形成的稳定“三角关系”逐渐转变为北约与俄罗斯的二元对立,刺激北极局势走向“极化”;<sup>①</sup>另一方面,作为俄罗斯的邻国,乌克兰危机使挪威面临来自俄罗斯更加强大的威慑。与此同时,作为即将接任北极理事会轮值主席的国家,挪威将获得北极理事会赋予的制度性权力,但其面临着一项艰巨的任务,它需要将北极国家团结起来,并恢复北极理事会工作的运行。<sup>②</sup>在北极地缘政治局势再次升温的背景下,挪威如何继续利用制度性权力保持自身与美国-北约和邻国俄罗斯之间的微妙平衡,成为保证自身安全的关键。

### 2.3 维护国际制度的相对稳定

国际制度作为国际体系的一种结构是一种稳定的存在,但它的具体构成却始终会伴随着国际关系的变化而变化。<sup>③</sup>在内外动因联动的基础上,现存制度为小国选择制度性权力提供了运用条件,成为运用过程的“催化剂”,而维护现存国际制度的相对稳定成为小国持续获得制度性权力的基础。在北极理事会的制度建设进程中,挪威在其运行中发挥着建设性作用。2013年,北极理事会常设秘书处在挪威北极门户城市特罗姆瑟建立,同时,北极理事会六个工作组中的两个秘书处、北极理事会永久参与方原住民组织的秘书处均设立在特罗姆瑟,这为北极理事会的机制化、常态化运行创造了条件。最重要的北极政府间论坛的秘书处设在特罗姆瑟,诸多相关机构云集于此,挪威既得到美国等西方国家的支持,也赢得了另一北极大国俄罗斯的认可,挪威仿若已执北极事务之牛耳。同时,挪威曾在2007—2009年间担任北极理事会轮值主席国。2013年,挪威、俄罗斯和美国作为共同主席国,在签署的具有法律约束力的《北极海洋油污预防与反应合作协定》的起草工作中发挥了主导作用。<sup>④</sup>

2022年2月,乌克兰危机爆发,在较短的时间内对北极地区政治、贸易、安全领域产生了明显的溢出效应。以北极理事会为核心的北极治理机制也遭遇地缘政治的冲击。“北极七国”在北极理事会内部对俄罗斯采取制裁,2022年3月3日,美国、丹麦王国、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和加拿大发表了《关于俄罗斯入侵乌克兰后北极理事会合作的联合声明》,表示不会前往俄罗斯参加北极理事会会议,并暂停参与北极理事会下属工作组的会议。<sup>⑤</sup>至此,北极理事会陷入了自1996年成立以来的首次停摆状态。作为北极治理体系中最重要的一环,北极理事会的停摆对以北极理事会为核心的北极治理机制产生严重的负面影响。首先,作为最大的北极国家,俄罗斯在北极环境和气候研究方面是不可替代的。<sup>⑥</sup>北极理事会内部的“排俄运动”影响北极理事会本身的完整性,弱化了其参与北极事务的代表性;<sup>⑦</sup>其次,作为北极理事会的八个国家之一,北极理事会停摆,挪威将无法继续获得北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力,这将使挪威在北极治理进程中失去一个重要的话语表达机制。最后,尽管因地缘政治冲突北极理事会陷入停摆状态,但在全球气候变暖的自然背景下,合作依然是北极国家的共识。在此背景下,挪威的路径选择不仅是单纯运用

<sup>①</sup> 王克宇、胡欣:“‘三北联动’,值得注意的战略动向”,《世界知识》,2024年第3期,第54—56页。

<sup>②</sup> Carol Dyck, “On thin ice: The Arctic Council’s uncertain future”, *Marine Policy*, Vol.163, 2024, p.3.

<sup>③</sup> 李少军、王玮:“理解国际制度的几个问题”,《国际观察》,2011年第4期,第31—38页。

<sup>④</sup> “Norway”, Arctic Council, <https://arctic-council.org/about/states/norway/>.

<sup>⑤</sup> “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine”, U.S. Department of State, March 3, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>.

<sup>⑥</sup> Timo Koivurova and Markku Heikkilä, “Arctic Cooperation in a New Situation: Analysis on the Impacts of the Russian War of Aggression”, *Arctic Portal*, March, 2022, [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164521/VN\\_Selvitys\\_2022\\_3.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164521/VN_Selvitys_2022_3.pdf?sequence=1).

<sup>⑦</sup> 徐庆超:“俄乌冲突长期化及其对北极治理的溢出效应”,《当代世界》,2022年第7期,第49—53页。

北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力,更关系着北极理事会作为制度本身的存续与发展。

### 三、权力属性:挪威运用制度性权力的路径选择

根据北极理事会轮值主席国议程,2023年5月,挪威从俄罗斯手中接任北极理事会轮值主席国。在地缘政治冲突外溢至北极地区的负面影响下,北极理事会框架下的北极合作受到挑战,挪威也面临作为小国在地缘政治博弈下的局限性。挪威能否顺利接任轮值主席国以及如何恢复北极理事会框架内的北极合作,即如何运用北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力成为摆在挪威面前的现实难题。从北极理事会的恢复程度来看,挪威从重启北极理事会框架下的北极合作、有限度恢复北极理事会工作再到构建北极治理新话语体系,以循序渐进的方式重新构建北极理事会在北极治理中的核心作用。从路径选择来看,挪威主要通过议程设置、平衡与大国关系及构建话语等方式运用制度性权力,将北极国家重新纳入北极理事会的制度框架内,影响北极国家的行为方式,体现了制度性权力的权力属性。

#### 3.1 议程设置与权力交接

为提前做好接任轮值主席国的准备,早在2023年3月28日,挪威正式启动担任北极理事会轮值主席的计划,并发布《挪威北极理事会优先事项2023—2025》(以下简称“优先事项”)。总体来看,在挪威发布的优先事项中,明确指出挪威担任北极理事会轮值主席的总目标是促进稳定和建设性合作,“合作”“共同努力”成为高频词汇,这也奠定了挪威在担任北极理事会轮值主席期间的总基调。具体来看,挪威将海洋(Oceans)、气候和环境(Climate and Environment)、经济可持续发展(Sustainable Economic Development)与北方的人民(People in the North)四项列为优先事项,确定了挪威在任期间

北极理事会的主要议程,影响了北极理事会内成员国及其他参与各方的工作重点方向。该优先事项聚焦于低政治领域的合作,符合北极理事会的工作方向及主旨。20世纪90年代,冷战结束后,科学合作被证明是在北极行为者之间建立信任关系的有用工具。<sup>①</sup>同样在北极合作降温、北极理事会陷入停摆状态的背景下,作为北极理事会主席国,挪威强调低政治领域的合作显然更能凝聚北极国家的利益共识,从而顺利保证北极理事会的有效运作。

除议程设置外,挪威也积极推动北极理事会轮值主席国权力的交接,以顺利获得北极理事会轮值主席国角色赋予的制度性权力。早在北极理事会第十三届部长级会议前,北极理事会轮值主席的权力交接准备工作就已经开始,2023年4月14日,俄罗斯将北极科学部长级会议(ASM)的领导权移交给挪威,挪威北极事务高级官员莫滕·霍格伦德(Morten Høglund)表示,在移交北极理事会主席职位方面俄罗斯是具有建设性作用的,双方都在持续协调合作。<sup>②</sup>挪威对俄罗斯担任北极理事会轮值主席的工作进行了肯定,并对未来合作持有乐观态度,此番积极表态为北极理事会权力的平稳交接奠定了基础。2023年5月10日—11日,挪威与俄罗斯的轮值主席国交接会议即北极理事会第十三届部长级会议在俄罗斯萨列哈尔德(Salekhard)以线上会议的形式举办。在本次北极理事会部长级会议上,北极八国发布声明,确认了挪威从俄罗斯接任过主席国职位,承认挪威作为下一任主席国的合法性。这代表着在乌克兰危机背景下,北极理事会主席国权力的顺利交接,北极理事会正式进入“挪威时间”。由此,挪威获得北极理事会轮值主席国所赋予的制度性权力。挪威避开乌克兰危机的干扰,在议程设置和推动

<sup>①</sup> Pavel Devyatkin, “Can Arctic Cooperation be Restored?” *The Arctic Institute*, March 28, 2023.

<sup>②</sup> “Norway: Russia Acting Constructively Regarding Transfer of Arctic Council Chairship”, High North News, April 19, 2023, <https://www.hightnorthnews.com/en/norway-russia-acting-constructively-regarding-transfer-arctic-council-chairship>, last accessed on September 2, 2024.

北极理事会轮值主席国权力顺利交接方面表现了智慧和理性,重启了北极理事会框架内的北极合作。

### 3.2 平衡与大国的关系

为有限度恢复北极理事会的工作创造条件,在担任北极理事会轮值主席国后,挪威也继续发挥在大国博弈中的平衡作用,在西方国家普遍与俄罗斯切断所有外交关系的背景下,挪威与俄罗斯仍存在低限度的沟通渠道与合作空间。2023年8月29日,来自挪威海洋研究所与俄罗斯联邦渔业和海洋研究所(VNIRO)的两艘科考船一起在巴伦支海进行年度航行;2023年10月,挪威与俄罗斯官方层面就2024年在巴伦支海设定捕捞配额达成协议;<sup>①</sup>2024年10月,俄罗斯总统普京任命俄罗斯北极事务巡回大使尼古拉·科尔丘诺夫(Nikolai Korchunov)为新任俄罗斯驻挪威大使,<sup>②</sup>这也表明俄罗斯重视与挪威在北极地区的外交接触,以维持北极地区的稳定与合作。这也是乌克兰危机背景下,西方国家中与俄罗斯在官方层面开展的为数不多的合作,为挪威推动北极理事会工作的恢复及开展创造了契机。

挪威通过运用主席国所赋予的制度性权力,将俄罗斯和美西方同时纳入北极理事会的行动框架内,再次维系了在美西方与俄罗斯之间的平衡。作为北极理事会轮值主席国,挪威积极与北极国家和六个原住民永久参与方进行协商,就逐步恢复北极理事会工作组的工作达成一致。2023年8月,北极理事会内部同意以书面形式开展工作组工作;2024年2月,在原有的协商基础上,北极理事会参与各方同意以线上会议的形式开展工作。<sup>③</sup>尽管北极理事会的外交级别会议继续暂停,但在挪威的推动下,工作组会议的重新开展标志着北极理事会在结束停摆状态中迈出了关键一步。2024年3月,作为北极理事会工作之一,俄罗斯在内的八个北极国家在挪威北部海域模拟了一次大规模漏油的虚拟练习。这也是在乌克兰危机背景下,俄罗斯与西方国家之间罕见的合作,此间挪威的

协调能力有目共睹。

挪威在重新凝聚北极合作共识的基础上,继续推动北极理事会在北极治理中发挥关键性作用。截止到2024年8月,挪威担任轮值主席国的任期已过半,在挪威的推动下,轮值主席国与六个原住民永久参与方代表举行三次会议,发布两份北极航运状况报告,同时发布2023年度北极理事会秘书处工作报告。在挪威的推动下,北极理事会于2025年分别在挪威博德和特罗姆瑟召开两个首次会议——首届北极应急会议和首届北极青年大会。在一系列的努力下,挪威依然在乌克兰危机冲击之下平衡了美西方与俄罗斯之间的关系,由此延续了北极理事会带给自己的制度性权力。

### 3.3 推动北极理事会新话语体系的构建

在推动北极理事会工作有限度恢复的基础之上,作为北极理事会轮值主席国,挪威也积极带领北极理事会回应当前北极治理的新现实,构建北极治理的新话语体系。

#### (1) 重视青年在北极治理中的作用

青年代表着全球治理的未来力量,一国青年参与全球治理的深度和广度很大程度上影响了该国未来在全球治理中的地位。<sup>④</sup>作为当前全球治理的新疆域,北极治理也逐渐开始纳入青年力量,尤其重视原住民青年在北极治理中的作用。例如,2024年1月,欧盟启动了为期四年、名为“青年共创北极未来”(Youth Together for Arctic Futures)的资助项目,旨在鼓励并增强

<sup>①</sup> “Norway and Russia Reached a Fisheries Agreement for 2024”, High North News, October 24, 2023, <https://www.hightnorthnews.com/en/norway-and-russia-reached-fisheries-agreement-2024>, last accessed on September 19, 2024.

<sup>②</sup> “Putin Appoints Nikolai Korchunov New Ambassador to Norway”, The Barents Observer, October 1, 2024, <https://www.thebarentsobserver.com/news/putin-appoints-nikolai-korchunov-new-ambassador-to-norway/231749>.

<sup>③</sup> “Arctic Council Advances Resumption of Project-level Work”, Arctic Council, February 28, 2024, <https://arctic-council.org/news/arctic-council-advances-resumption-of-project-level-work/>.

<sup>④</sup> 顾嘉伟、张兰:“青年参与全球治理的国际经验比较研究——基于协同优势理论的分析”,《青年探索》,2021年第5期,第80页。

青年成为北极可持续发展的积极公民和决策者的能力。<sup>①</sup> 美国北极事务高级官员埃里克·卡尔森(Eric Carlson)曾表示,我们比以往任何时候都需要支持和提升北极地区青年的声音。<sup>②</sup> 基于青年在北极治理中的重要性,作为挪威轮值主席国期间计划的一部分,北极理事会于2025年1月24日至26日在挪威特罗姆瑟举行首届北极青年大会,该会议汇集北极及其他地区的青年,提升了青年在北极治理中的参与度。该会议由挪威任职期间的青年委员会筹办,其成员中原住民青年占有较大比例。

#### (2) 回应北极地区野火肆虐的现实

近年来,在气候变化的背景下,北极地区发生野火的次数每年都在创下新纪录,野火灾害已成为北极地区亟须解决的问题。在2022年夏天,阿拉斯加超过12 000平方千米的土地被野火摧毁;<sup>③</sup>据俄罗斯联邦林业局报道,2024年7月,俄罗斯远东北极地区萨哈共和国(Sakha)的69场大火在276 983公顷(1069平方英里)的土地上燃烧。<sup>④</sup> 肆虐的野火在北极地区产生了严重后果,不仅破坏了原有北极地区的植被和生态环境,更对北极社会经济产生了不利影响。2021年,国际气候研究中心(Center for International Climate Research)高级研究员Marianne Tronstad Lund表示,野火活动增加是气候变化给北极社会带来的众多风险之一”。<sup>⑤</sup> 与此同时,北极地区野火也成为加剧全球气候变暖的因素之一。仅在2019年6月,北极野火就向大气排放了 $5\times10^7$ 吨二氧化碳,相当于瑞典全年的总排放量。<sup>⑥</sup>

基于北极野火的紧迫性,自接任北极理事会轮值主席国以来,挪威多次与北极理事会的永久参与方、工作组和观察员合作,举办与野火倡议有关的活动。2023年10月,挪威北极理事会高级官员在冰岛雷克雅未克举办的北极圈大会上启动了一项野火倡议(Wildland Fires Initiative);此后,挪威北极理事会高级官员分别在2024年1月在挪威特罗姆瑟举办的北极前沿大会、3月在爱丁堡举行的北极科学高峰周会议、4月在阿拉斯加举行的遇见北极研讨会、5月在德

国举行的北极圈论坛柏林分论坛中组织有关北极野火的会议,并在第七届国际林火行为与燃料会议(7th International Fire Behavior and Fuels Conference)和第八届波兰格式会议中发表有关野火问题的主旨演讲。<sup>⑦</sup> 挪威诸多举措贯穿北极理事会轮值主席国的全过程,旨在利用其他北极及国际机制的影响力,以提升世界对北极野火的关注度,推动北极地区野火问题的缓解。

### 四、工具属性:挪威运用制度性权力的效益

总体来看,挪威通过运用北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力,获得了良好的效益。挪威通过运用制度性权力不仅实现了自身国家利益的获取,更对区域态势及北极理事会制度本身产生了良好的效果,凸显了制度性权力的工具属性。

#### 4.1 挪威利益的实现

从制度性权力的工具属性来看,小国通过国际制度赋予的制度性权力归根结底是对国家利益的追寻。挪威通过运用北极理事会赋予的

<sup>①</sup> “Youth Together for Arctic Futures”, WWF Global Arctic Programme, <https://www.arcticwwf.org/our-priorities/arctic-youth/youth-together-for-arctic-futures/>.

<sup>②</sup> “Interview with Eric Carlson, the United States’ Senior Arctic Official”, Arctic Council, October 17, 2023, <https://arctic-council.org/news/interview-with-eric-carlson-the-united-states-senior-arctic-official/>.

<sup>③</sup> “Arctic Connected Wildfires are Devastating the Arctic”, WWF Global Arctic Programme, July 24, 2023, <https://www.arcticwwf.org/newsroom/features/arctic-connected-wildfires-are-devastating-the-arctic/>, last accessed on October 3, 2024.

<sup>④</sup> “Fires Char the Siberian Arctic”, NASA Earth Observatory, July 10, 2024, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/153087/fires-char-the-siberian-arctic>, last accessed on October 3, 2024.

<sup>⑤</sup> “Arctic Societies Must Plan for and Adapt to Increasing Occurrences of Forest Fires, Says Researcher”, High North News, January 2, 2023, <https://www.hightnorthnews.com/en/arctic-societies-must-plan-and-adapt-increasing-occurrences-forest-fires-says-researcher>, last accessed on October 3, 2024.

<sup>⑥</sup> 彭道福等:“2019—2020年北极野火极端事件的气象成因解析”,《气候与环境研究》,2023年第2期,第195页。

<sup>⑦</sup> “Norwegian Chairship Wildland Fires Initiative”, Arctic Council, <https://arctic-council.org/about/norway-chair-2/norwegian-chairship-wildland-fires-initiative/>.

制度性权力,不仅实现了国内外战略的联动,更巩固了挪威在区域及全球负责任国家的形象。

### (1)国内外战略的联动

基于北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力,挪威拥有制定优先事项的主动设置权。挪威在接任北极理事会轮值主席国前发布的优先事项与挪威国内在高北地区的政策方向保持一致,处于国内和外交政策的交叉点。<sup>①</sup> 挪威旨在将其国内高北政策议题融入北极理事会的优先事项中,借势推动本国尤其是高北地区的可持续发展。首先,挪威高北地区面临人口流失的问题,例如,挪威公民在斯瓦尔巴群岛的大量存在在一定程度上消除了挪威最北端领土在国际法律地位的误解,然而在当前采矿业衰落的背景下,斯瓦尔巴岛的朗伊尔城存在人口流失的问题。<sup>②</sup> 因此,促进高北地区的经济社会发展、将高北地区打造成为具有吸引力的地区成为挪威高北政策的重点方向,这与挪威在优先事项中提出的北方地区的人民、促进北极地区经济可持续发展一致;其次,挪威在优先事项中提到了海洋这一专题,其中包括开发海洋管理工具、保护依赖海冰的物种和生态系统、发展北极观测系统及加强北极航运安全合作等具体内容。在国内政策中,挪威将自己定位为海洋经济体,致力于从清洁健康的海洋中获取资源,挪威政府也一直注重海洋和海洋工业的发展。<sup>③</sup> 并且在2018年挪威政府成立了可持续海洋经济高级别小组,旨在促进可持续利用和价值创造、清洁和健康的海洋以及蓝色经济在发展政策中的作用。因此,挪威在优先事项中提到的诸多政策与当前挪威在高北地区的政策方向一致。

### (2)国际影响力的提高

对于挪威接任北极理事会轮值主席国期间的努力,国际社会对此表示赞扬。例如,2024年2月,冰岛北极大使佩图尔·阿斯盖尔松(Pétur Ásgeirsson)在北极大会上称赞了在乌克兰危机背景下挪威在担任北极理事会轮值主席国期间所做的努力。<sup>④</sup> 同时,俄罗斯对挪威接任轮值主席对于推动北极理事会工作恢复也持乐观态

度。2023年11月,时任俄罗斯外交部无任所大使兼北极理事会高级官员尼古拉·科尔丘诺夫(Nikolay Korchunov)表示,挪威将采取必要的措施来保证北极理事会工作的顺利开展。<sup>⑤</sup> 挪威通过北极理事会轮值主席国赋予的制度性权力,通过议程设置、话语构建等方式,平稳过渡北极理事会轮值主席国的权力,将低政治领域的议题纳入北极理事会的工作日程中,维系了北极国家在北极理事会框架下的合作,展现了其作为北极国家的责任与努力,是其利用制度性权力提升国际影响力的典范。从表层来看,挪威接任北极理事会轮值主席国的影响范围仅涉及北极地区,但挪威此次运用制度性权力的行动,却可以顺应挪威在国际社会中对国家形象的整体塑造。

## 4.2 北欧平衡的再现

在西方与俄罗斯关系日趋紧张的态势中,一方面,挪威顺应美西方国家对俄制裁的步伐,2024年4月,挪威表示,将与欧盟对俄罗斯第14轮制裁的政策保持一致。<sup>⑥</sup> 另一方面,挪威在运用北极理事会赋予的制度性权力的过程中,前期不断对俄释放北极合作的信号,对俄罗斯及外界仍表现出合作意愿。2023年5月,挪威外交部国务秘书艾文德·瓦德·彼得松(Eivind Vad Petersson)表示,“与俄罗斯进行任何形式的

<sup>①</sup> Beate Steinweg, “Small States in World Politics: Norwegian Interests and Foreign Policy Challenges in the Arctic”, *Arctic Review on Law and Politics*, 2024.

<sup>②</sup> Torbjørn Pedersen, “The Politics of Presence: The Longyearbyen Dilemma”, *Arctic Review on Law and Politics*, 2017.

<sup>③</sup> “The Government’s Commitment to the Ocean and Ocean Industries”, Norges Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-governments-commitment-to-the-ocean-and-ocean-industries/id2857445/?ch=2>.

<sup>④</sup> “Norway’s Arctic Council Chairship Praised by Iceland”, High North News, June 4, 2024, <https://www.hightnorthnews.com/en/norways-arctic-council-chairship-praised-iceland>.

<sup>⑤</sup> “Arctic Council’s Working Groups May Resume Work Soon—Diplomat”, Tass, November 3, 2023, <https://tass.com/economy/1701171>.

<sup>⑥</sup> “Norway Aligns Itself with New Sanctions against Russia”, Norges Regjeringen, April 7, 2024, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/norway-aligns-itself-with-new-sanctions-against-russia/id3047474/>.

政治合作现在都是不可能的,但仍有机会在较低水平上继续在北极地区开展工作。目前正在密集的工作,以就此达成充分的协议和理解”;2024年2月,挪威北极事务高级官员罗斯博(Solveig Rossebø)表示,俄罗斯一直是北极理事会的建设性成员;<sup>①</sup>2024年5月,挪威北极理事会高级官员莫滕·霍格伦德也明确表示现在的任务是平衡理事会中西方国家与俄罗斯之间的关系,这是一项极具挑战性和困难的事情。”<sup>②</sup>此时,北极理事会赋予制度性权力成为挪威维持北欧平衡的一种工具,以合作为主的政策更有利于小国与大国关系的走近,也使小国有机会在大国之间实现“平衡外交”。<sup>③</sup>因此,挪威接任北极理事会轮值主席国,再次发挥了制度性权力作为“弱者的武器”的工具性作用,不仅拓展了在地缘政治紧张背景下挪威在美俄大国博弈的行动空间,更有利于缓和当前北极地区紧张的地缘政治局势,以推动北极地区的和平稳定。

### 4.3 区域合作的重启

北极理事会从停摆状态到有限度恢复合作,再到构建北极治理新话语,作为北极理事会轮值主席国的挪威在其中发挥了作为小国的独特作用。在西方国家与俄罗斯关系破裂的现实背景下,由俄罗斯担任北极理事会轮值主席国,其他七个北极国家和观察员国派遣特使参加在俄罗斯举行的会议将涉及太多的政治象征意义,这种情况不仅剥夺了理事会作为北极对话主体的作用,而且成为俄罗斯与西方决裂的另一个指标。<sup>④</sup>然而,作为国际社会中的小国,挪威具有低水平的对外威胁能力和意图,此时接任北极理事会轮值主席国,相较美俄大国具有更大的优势。基于特殊背景,挪威此次担任北极理事会轮值主席国,不仅是单纯运用其所赋予的制度性权力,更推进了北极理事会作为制度本身的稳定运行。因此,此次挪威运用制度性权力所取得的效益更为显著。

## 五、结 论

2022年2月乌克兰危机爆发后,北极理事

会陷入“停摆”状态。根据北极理事会工作议程,2022年5月,挪威“临危受命”,获得了基于北极理事会轮值主席国的制度性权力。挪威在任期间,通过议程设置、平衡与大国的关系及推动北极理事会新话语体系构建等路径行使制度性权力。挪威运用制度性权力获得了良好的效益,不仅实现了应然层面国家利益的维护,也推动了实然层面北极理事会工作的恢复。总体来看,制度性权力的权力属性赋予了挪威在北极事务发挥主观能动性的合法性,而其工具属性则为挪威争取自身利益、影响区域态势及维护制度稳定创造了条件。

作为国际社会小国,挪威有效运用制度性权力有着相较于大国更为“严苛”的条件。挪威之所以能够推动北极理事会驶离地缘政治的“漩涡”,一方面离不开挪威作为小国在大国博弈之间的平衡,另一方面,挪威的行动也契合了北极国家的共同利益诉求。尽管在乌克兰危机后,“北极七国”在北极理事会内部制裁俄罗斯,导致北极理事会陷入停摆状态,但这并不意味着北极国家对北极理事会框架下的北极合作需求的丧失。以美国为例,在乌克兰危机爆发后,其所出台的北极相关政策文件提出,尽管乌克兰危机给北极合作带来挑战,但美国仍努力维持北极理事会等合作机制。从北极理事会制度本身而言,其在北极治理体系中发挥着关键作用。无论是俄罗斯,抑或美国,在短时间内都无法建立与之地位相似的治理机制。北极理事会所赋予的制度性权力仍然是北极国家维护北极

<sup>①</sup> “Without Russia, the Arctic Council Will Not Survive”, High North News, February 15, 2024, <https://www.hightnorthnews.com/en/without-russia-arctic-council-will-not-survive>, last accessed on October 7, 2024.

<sup>②</sup> “West, Russia manage limited cooperation in Arctic despite chill in ties”, Arctic Today, May 14, 2024, <https://www.arctictoday.com/analysis-west-russia-manage-limited-cooperation-in-arctic-despite-chill-in-ties/>, last accessed on October 8, 2024.

<sup>③</sup> 王传剑、张松:“小国的‘大国平衡外交’形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例”,《太平洋学报》,2021年第5期,第28-41页。

<sup>④</sup> Chen Zinan, “Arctic Council at a Crossroads”, China-US Focus, March 28, 2022.

地区权益、谋取北极利益的重要工具。而挪威正是锚定北极国家这一共同的利益诉求，才能

够有效运用北极理事会所赋予的制度性权力，重启北极理事会框架下的区域合作。

责任编辑 杨海萍

## An Analysis of Institutional Power in Small States ——The Norwegian Presidency of the Arctic Council as an Example

GUO Peiqing<sup>1</sup> ZHOU Zhongwang<sup>1</sup>

(1. Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** Institutional power, with its dual attributes of power and tool, gives small States a ‘weapon of the weak’ in the international power landscape. As a small country in the international community, the Arctic nation of Norway has a geographical advantage in the use of institutional power in Arctic governance, and Norway’s practice of taking over the chairmanship of the Arctic Council provides a case study for exploring the use of institutional power by small countries. From the viewpoint of motivation, Norway’s use of institutional power is driven by factors such as national image, great power games, and the system itself; from the viewpoint of path choice, under the constraints of small state power and geopolitical influences, Norway adopts a step-by-step approach to use institutional power; from the viewpoint of benefits, Norway’s use of institutional power is an effective combination of realizing its national interests and maintaining the stability of the system. In the context of the regional geopolitical crisis of the Ukraine crisis, Norway’s active chairmanship of the Arctic Council has enriched the practice of institutional power in a small country.

**Key words:** small states; institutional power; norway; arctic council; arctic governance