

特朗普政府北极政策的调整*

郭培清 邹 琪

【内容提要】 美国兼具世界霸主和北极大国两种身份，近年来北极地区军事存在增多、经济活动频繁，美国认为其双重身份受到了俄罗斯和中国的挑战。基于在北极事务上“落后”的认识，特朗普政府的政治精英们采取越来越多的措施以重塑其“领导者”角色。军事上，美国大力增加北极地区军事部署，恐会将北极推向“再军事化”；经济上，特朗普十分重视能源开发，北极或可迎来“能源开发时代”；外交上，在巩固与北欧盟友关系的同时主动修护美俄北极关系，试图提升影响能力和控制力。虽然采取了一系列强势措施，但美国国内北极决策部门尚未整合，注定其政策缺乏协调性及长远规划，美国北极利益维护依然面临诸多挑战。

【关键词】 特朗普；北极；中国；俄罗斯；北极政策

【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，中国海洋大学海洋发展研究院研究员；邹琪，中国海洋大学国际事务与公共管理学院国际关系专业 2017 级硕士研究生。（山东青岛 邮编：266100）

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2019.04.002

【中图分类号】 D51 【文献标识码】 A 【文章编号】 1008-1755（2019）04-019-26

* 本文系“中国海洋发展研究会和中国海洋发展中心”资助项目“北极航道开发与冰上丝绸之路建设研究”（项目批准号：CAMA201804）的阶段性成果。

美国的北极政策是不断变化的。冷战结束后,北极的战略重要性有所下降,美国政府对北极地区的重视程度也相应降低。2007年8月2日,俄罗斯科考队员在北冰洋海底插上国旗,这一事件使得北极重新成为国际热点。美国政府随即增加了对北极的重视程度,小布什政府于2009年颁布《第66号国家安全总统指令》(National Security Presidential Directive/NSPD-66)以及《第25号国土安全总统指令》(Homeland Security Presidential Directive/HSPD-25),阐明“美国是一个北极国家,在北极地区拥有多样化的、紧密相关的利益”,强调了美国在北极地区的国土安全、生态环境保护以及北极国家的合作。^①继小布什政府之后,奥巴马政府于2013年5月发布《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region),将保障美国的安全、保证资源和商业的自由流通、保护环境、解决原住民需求以及加强科学研究作为核心利益。^②奥巴马总统十分重视北极事务,通过主导北极地区的气候治理,树立了美国在气候事务上的领导地位。^③但奥巴马消极对待北极地区的能源开发,在卸任之际仓促签署禁令,禁止在楚克奇海域及波弗特大部分海域开采石油及天然气。^④特朗普上台后推翻了奥巴马的北极政策,^⑤先是退出《巴黎气候协定》,^⑥后又解除奥巴马签署的北极能源开发禁令。^⑦就目前的政策及政策实践来看,美国的北极政策已发生诸多根本性转变,应予以关注。

① The White House, National Security Presidential Directive/NSPD-66, Homeland Security Presidential Directive/HSPD-25, Washington, 9 January 2009, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.pdf>, 访问日期: 2019年5月30日。

② The White House, National Strategy for the Arctic Region 2013, Washington, 10 May 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_artic_strategy.pdf, 访问日期: 2019年5月30日。

③ Annika E. Nilsson, “The United States and the Making of an Arctic Nation,” *Polar Record*, Volume 54, Issue 2, March 2018, p.102.

④ “Barack Obama Bans Oil and Gas Drilling in Most of Arctic and Atlantic Oceans,” 20 December 2016, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/dec/20/barack-obama-bans-oil-gas-drilling-arctic-atlantic>, 访问日期: 2018年11月21日。

⑤ Jessica Hejny, “The Trump Administration and Environmental Policy: Reagan Redux?” *Journal of Environmental Studies and Sciences*, Volume 8, Issue 2, June 2018, p.197.

⑥ 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/>, 访问日期: 2019年5月30日。

⑦ “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>, 访问日期: 2018年11月21日。

一、美国北极政策转变的背景

随着冰川融化,北极地区的国际安全环境已发生深刻变化。美国兰德公司2018年11月发布的报告将北极定位为“曾经是世界边缘的北极正缓慢地转变为一个中心:一个经济活动和投资中心、一个航运枢纽、一个战略利益转折点以及一个军事阻塞点。”^① 北极地区不再是冷战刚结束时的“冷冻状态”,北极地缘环境呈现出如下新特点:

第一,军事部署不断增加。北极各国尤其是俄罗斯,近年来大幅增加北极军事存在。俄罗斯重启了6个军事基地、建造了3艘核动力破冰船并对北方舰队进行现代化改造,仅2017年,俄罗斯就举行了近300次军事演习,在北极地区发射了200多枚导弹。^② 加拿大政府计划在未来10年将国防开支从189亿美元增加到327亿美元。^③ 军事安全是构成国家安全的核心要素,大规模军事部署无疑正在改变北极地区的安全态势。^④ 美国国会研究服务部认为,俄罗斯在北极的军事活动可能会让北极再次成为军事紧张和竞争地区,美国等北极国家应当思考是否应做好军事准备来捍卫本国的利益。^⑤

第二,经济规模大幅增长。得益于北极地区能源资源的开发,近年来中国、韩国、印度等国积极参与北极地区的商业活动,尤为亮眼的是中俄共同倡导的“冰上丝绸之路”。2012年7月—2017年7月,整个北极地区经济规模约为4500亿美元,同期中国在北极特定项目的投资约为890亿美元。^⑥ 如图1所示,2012年—2017年中国对北极国家投资规模显著增长,中国已成北极地区的主要参与者。美国北极地区特别

① Stephanie Pezard, “The New Geopolitics of the Arctic- Russia’s and China’s Evolving Role in the Region,” Published by Rand Corporation, California, 26 November 2018, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT500/CT500/RAND_CT500.pdf, 访问日期: 2019年3月1日。

② Mara Oliva, “Arctic Cold War: Climate Change Has Ignited a New Polar Power Struggle,” 28 November 2018, <https://theconversation.com/arctic-cold-war-climate-change-has-ignited-a-new-polar-power-struggle-107329>, 访问日期: 2018年12月29日。

③ Government of Canada, “Strong, Secure, Engaged: Canada’s Defence Policy,” 7 June 2017, <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/summary.pdf>, 访问日期: 2018年11月21日。

④ K  p  l   Juha and Harri Mikkola, “Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty,” *The Global Arctic Handbook*, 2019, p.153.

⑤ Congressional Research Service, *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*, Washington, R41153, 4 March 2019, p.64. 注: 美国国会研究服务部 (Congressional Research Service) 是服务于美国国会议员的公共政策研究机构, 被称为“国会的思想库”。

⑥ Mark E. Rosen and David Slayton, “China is Seizing the Geopolitical Opportunities of the Melting Arctic,” 10 October 2018, <http://thehill.com/opinion/international/357863-china-is-seizing-the-geopolitical-opportunities-of-the-melting-arctic>, 访问日期: 2018年11月21日。

代表的前高级顾问瓦特·薄布瑞克（Walter A. Berbrick）等人认为，“中国资本正涌入北极地区，有可能垄断开发并干扰地缘政治平衡。”^①

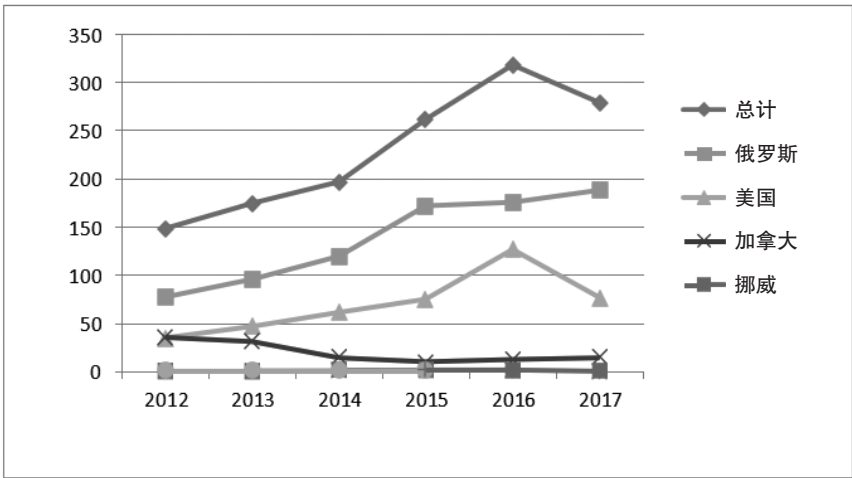


图 1 2012 年 -2017 年中国对北极国家投资价值总额（亿美元）

资料来源：美国海军分析中心（CNA）^②

第三，北极治理机制趋向失效。北极理事会是北极地区最为重要的治理机制，冷战结束后，该机构有效促进了区域合作并将北极地区维持在低紧张态势。但随着北极安全环境的改变，现有北极理事会的弊端日益突出，已难以解决新问题。北极理事会自成立之初，将安全议题排除在外，因此北极地区不断增加的军事部署无法在该机制中得以控制。北极理事会自身无执行权，导致北极理事会通过的协议仅是“软约束”，大大降低了该机制的权威性。此外，北极理事会所擅长处理的环境议题，也在 2019 年 5 月的第 11 届部长级会议中大打折扣。因美国的反对，会议未通过关于气候议题的联

^① Walter Berbrick and Rebecca Pincus, “10 Big Ideas to ‘Up America’s Game in the Arctic,’” 22 September 2018, <https://nationalinterest.org/feature/10-big-ideas-%E2%80%98-america%E2%80%99s-game-arctic%E2%80%99-31622>, 访问日期：2018 年 11 月 30 日。

^② 美国海军分析中心（CNA）是由联邦政府赞助的研究中心，自二战期间就为美国军事部门和政府机构提供研究和分析服务，被外界称为美国海军的“兰德公司”。CNA 发布的报告研究了 2005 年—2017 年 6 月中国对北极国家投资金额，参见：Mark E. Rosen and Cara B. Thuringer, “Unconstrained Foreign Direct Investment: An Emerging Challenge to Arctic Security,” p.56, 26 November 2017, https://www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2017-U-015944-1Rev.pdf, 访问日期：2019 年 1 月 2 日。

合声明,这是北极理事会部长级会议有史以来的第一次。^①在新的安全环境下,北极地区治理机制不但难以应对新问题,在解决旧有议题上也面临挑战。有美国学者认为,以北极理事会为核心的北极地区秩序是二战结束后美国主导建立的,该机制的退化意味着美国主导秩序的崩溃。^②

第四,域外参与者更加积极。2017年韩国文在寅政府提出了“新北方政策”(New Northern Policy)及“九桥战略”(9-Bridges),通过与俄罗斯在远东、北极的合作,欲开拓新的资源能源基地,打造新的战略走廊。^③英国也于2018年9月30日更新了北极防御战略,同时派遣800名英国皇家海军陆战队队员进驻挪威开展联合训练,并将该联合训练纳入挪威的防御计划。此类举措是为兑现英国对北约的承诺,遏制针对北大西洋安全的威胁。^④欧盟、印度、新加坡等域外参与者都对北极事务越来越积极。^⑤域外国家和地区积极参与北极活动,一定程度上刺激了美国对北极地区的关注。

美国看到了北极地缘环境的变化,认为美国在北极地区已经“落后”了。^⑥2017年11月28日,时任美国国务卿蒂勒森表示:“北极将变得越来越重要,尤其是在航道已经开放的情况下。美国已经落后了,落后于其他所有北极国家,甚至中国。”^⑦美国海岸警卫队司令楚孔夫特(Paul Zukunft)与蒂勒森有同样判断,“俄罗斯在北极建

① Matthew Lee, “Climate Change Missing as U.S. Defends Arctic Policy,” 7 May 2019, https://www.washingtonpost.com/world/europe/climate-change-missing-as-us-defends-arctic-policy/2019/05/07/5ad97c1a-709d-11e9-9331-30bc5836f48e_story.html?utm_term=.c0a8667cdb83, 访问日期:2019年5月16日。

② Congressional Research Service, *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*, Washington, R41153, 4 March 2019, pp.61-62.

③ 郭培清、宋晗:《“新北方政策”下的韩俄远东—北极合作及对中国启示》,《太平洋学报》2018年第8期,第1页。

④ Gavin Williamson, “Defence Secretary Announces New Defence Arctic Strategy,” 30 September 2018, <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-new-defence-arctic-strategy>, 访问日期:2019年5月16日。

⑤ 欧盟于2016年4月公布了新的北极战略,声明了北极参与的优先事项。欧盟还是北极渔业资源、矿产资源的重要进口地区。印度则是俄罗斯液化天然气项目的重要参与者。新加坡广泛参与北极工作小组,如北极动植物保护小组,参与组织北极地区最重要会议的分会如北极圈论坛和北极前沿大会等。

⑥ Mark E. Rosen, “U.S. Arctic Policy: The Video and the Audio Are Out of Synch,” 4 March 2018, <http://nationalinterest.org/feature/us-arctic-policy-the-video-the-audio-are-out-synch-24741>, 访问日期:2018年11月21日。

⑦ Mark E. Rosen, “U.S. Arctic Policy: The Video and the Audio Are Out of Synch,” 4 March 2018, <http://nationalinterest.org/feature/us-arctic-policy-the-video-the-audio-are-out-synch-24741>, 访问日期:2018年11月21日。

立了巨大的经济和军事存在，而美国却行动迟缓。如果把北极地区看作国际象棋比赛，他们一开局就将了我们一军。”^①2017年3月，美国知名智库对外关系委员会（CFR）发布报告指出，虽然目前美国的北极海事活动有所增加，但仍然落后于他国。特朗普政府应该重新评估北极地区的地缘重要性，评估同中俄的战略竞争。^②2019年5月，美国国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）在芬兰表示，美国将争夺在北极的影响力，并反击将北极作为战略保护区的国家，他表示必须遏制通过商业投资来介入该地区的中国。俄罗斯已经展开了大规模的军事扩张行动，其领土野心可能会演变成暴力。^③上述言论分别代表美国国务院、军方、智库及政治家的观点，均强调了两层含义：一是北极地区的战略地位和地缘价值在上升，二是美国北极能力落后于俄罗斯、中国，美国北极安全利益维护艰难。美国作为唯一的超级大国，首要政策目标是维护自身霸权地位，美国绝不允许在欧亚大陆的东西两端有任何挑战者崛起。^④基于此，美国北极安全利益维护部门开始了新一轮的“排兵布阵”。

二、美国北极政策的调整

一个国家是否重视某个领域，最直接最显性的表现就是军事参与是否积极。美国重启第二舰队和北约在北大西洋的军演，以及军方将领的发言和行动，都表明美国政府已经对北极高度重视。大量证据表明，美国政府正在向北极倾注更多外交和军事资源。

（一）军事：力量重塑

美国的五大军种海军、海岸警卫队、空军、陆军和海军陆战队近年来逐渐增加了对北极的关注。尤其在特朗普总统执政后，海军的北极行动可谓到达了新高潮。除了增加军事部署，美国还十分重视由其“一手创办”的北极海岸警卫队论坛，欲通过深化该论坛的合作来塑造美国的领导力。

① “U.S. Coast Guard Chief: Russia has ‘Got Us at Checkmate’ in the Arctic,” 11 May 2017, <http://uk.businessinsider.com/us-russia-coast-guard-military-arctic-2017-5>, 访问日期：2018年5月21日。

② Council on Foreign Relations, “Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America’s Fourth Coast,” 22 March 2017, <https://www.cfr.org/event/arctic-imperatives-reinforcing-us-strategy-americas-fourth-coast>, 访问日期：2018年11月21日。

③ Matthew Lee, “Pompeo Warns China, Russia Against Aggression in Arctic Region,” 6 May 2019, <https://www.military.com/daily-news/2019/05/06/pompeo-warns-china-russia-against-aggression-arctic-region.html>, 访问日期：2019年5月16日。

④ 李庆四：《美俄关系的现状、发展趋势及其影响》，《当代世界》2018年第3期，第18页。

1. 增强北极军事存在

美国主要从以下几个方面开展军事部署：

其一，增加北极军事基地及战斗力量。为对抗俄罗斯“侵略性手段”的威胁，^① 美国增加了在北欧国家的军事存在。“9·11”事件后美国军队从冰岛撤出，但在 2015 年底，美国重新启用了冰岛的凯夫拉维克国际机场（Keflavik International Airport），并部署 P-8 型“海神”反潜巡逻机以监视俄罗斯潜艇。^② 该机场在冷战时期发挥着极为重要的作用，美国借助该空军基地监控北大西洋军事活动，如今重新启用并在北大西洋地区常态化巡航。从该基地起飞的北约巡逻机日益增加，2017 年共计巡航 153 天，而 2014 年仅 21 天。^③ 美国在挪威的驻军也将从 330 人增至 700 人，且美国将继续以轮换驻扎的形式在挪威部署海军陆战队员，部署地点除挪威中部的韦恩内斯军事基地外，还将在挪威北部新增一个基地。^④ 美国在格陵兰岛的图勒空军基地则一直沿用从未废止，^⑤ 以确保美国对格陵兰岛的控制。

其二，各类北极军事演习呈爆发式增长。此前，除了每年例行的“冰原训练”潜艇演习，鲜有美国海军出现在北极地区，^⑥ 近年美国在北极地区的各类军事训练却空前

① Henry Holloway, “World War 3 News: U.S. ‘Weaponising’ Icebreakers for Arctic Clash with Russia,” 19 January 2018, <https://www.dailystar.co.uk/news/world-news/675493/US-Russia-Arctic-War-Icebreakers-Cruise-Missiles-Gas-Oil-Resource-World-3-Nuclear-Soldiers>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

② Paul Fontaine, “Iceland’s PM Against Increased American Military Presence,” 7 December 2017, <https://grapevine.is/news/2017/12/07/icelands-pm-against-increased-american-military-presence/>, 访问日期：2018 年 11 月 11 日。

③ Vasco Cotovio and Frederik Pleitgen, “NATO Back on the Hunt for Russian Submarines in the Arctic,” 1 November 2018, <https://edition.cnn.com/2018/10/25/europe/nato-russian-submarines-iceland-intl/index.html>, 访问日期：2018 年 11 月 23 日。

④ 《外媒：美军将扩大在挪威临时部署规模》，http://www.xinhuanet.com/world/2018-08/16/c_129933928.htm, 访问日期：2018 年 11 月 12 日。

⑤ “Denmark Snubbed Chinese Offer to Buy Abandoned Greenland Base Over Security Concerns: Sources,” 7 April 2017, https://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/07/business/denmark-snubbed-chinese-offer-buy-abandoned-greenland-base-security-concerns-sources/#.WoPdr04_KHg, 访问日期：2018 年 8 月 21 日。

⑥ Megan Eckstein, “Navy to Release Arctic Strategy This Summer, Will Include Blue Water Arctic Operations,” 19 April 2018, <https://news.usni.org/2018/04/19/navy-to-release-arctic-strategy-this-summer-will-include-blue-water-arctic-operations>, 访问日期：2018 年 11 月 1 日。

增长。2018年3月,美国先是与加拿大举行了“北极鹰2018”军演,^①后又与英国进行“2018冰原训练”,3艘美英核潜艇参与其中。^②2018年10月,北约在北大西洋海域举行了冷战结束后的最大规模演习——“三叉戟接点-2018”。^③美国航空母舰“杜鲁门”号参与其中,是近30年来美国首次派遣航空母舰进入北极。其航行路线包括格陵兰岛、冰岛及英国附近水域,是俄罗斯潜艇进入北大西洋的关键路线。^④“三叉戟”军事演习为北约三年一度的大规模演习,2018年度军事演习地点由地中海、大西洋转向挪威海、波罗的海以及北大西洋海域,并且邀请了芬兰、瑞典两个北极国家参与,北约军事演习已经抵近北方航道西部出口。

其三,重建第二舰队。美国海军第二舰队在冷战期间负责保护美国东海岸、北大西洋海域以及北约盟国。苏联解体后,奥巴马政府以削减国防预算为由解散第二舰队。2018年5月,美国宣布重建第二舰队,^⑤辖区包括美国东海岸、整个北极圈、白令海峡以及挪威和俄罗斯沿海。^⑥就组建原因,美国海军舰队司令部司令克里斯托弗·格雷迪(Christopher W. Grady)认为,“是受到两大复兴力量俄罗斯和中国的挑战。”^⑦美国海军作战部长约翰·理查森(John Michael Richardson)认为:“《国防战略报告》的发布标志着我们已经重回大国竞争时代。”^⑧美国重建第二舰队是为了保持竞争优

① Joseph Trevithick, “U.S. Training For Arctic Nuclear Satellite Disaster Amid Russian Weapons Developments,” 20 March 2018, <http://www.thedrive.com/the-war-zone/19450/u-s-training-for-arctic-nuclear-satellite-disaster-amid-russian-weapons-developments>, 访问日期: 2018年11月1日。

② David Axe, “Three U.S. and British Submarines Meet at the North Pole,” 22 March 2018, <https://warisboring.com/three-u-s-and-british-submarines-meet-at-the-north-pole/>, 访问日期: 2018年11月23日。

③ “Военная активность США и НАТО в Арктике: на пике со времен холодной войны,” (《美国和北约的军事活动达到了冷战以来的最高点》), 2018年3月21日, <https://regnum.ru/news/polit/2393039.html>, 访问日期: 2018年12月1日。

④ Geoff Ziezulewicz and David B. Larter, “The Navy Sends a Carrier Back to Russia’s Arctic Haunts,” 19 October 2018, <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2018/10/19/the-navy-sends-a-carrier-back-to-russias-arctic-haunts/>, 访问日期: 2018年12月15日。

⑤ 《美军为何要重建第二舰队》, http://www.xinhuanet.com/mil/2018-05/17/c_129874962.htm, 访问日期: 2018年11月1日。

⑥ 《美军为何要重建第二舰队》, http://www.xinhuanet.com/mil/2018-05/17/c_129874962.htm, 访问日期: 2018年11月1日。

⑦ 《俄媒:美重建第二舰队试图搅乱大西洋,俄必将回应》, <http://mil.huanqiu.com/world/2018-08/12841100.html>, 访问日期: 2018年11月1日。

⑧ Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy, Washington, 20 January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 访问日期: 2019年3月2日。

势和海洋霸主地位。”^①美国军方毫不掩饰地表明重启第二舰队是针对俄罗斯及中国。俄罗斯北方舰队潜艇重要的活跃海域在巴伦支海，第二舰队的部署范围也相应扩大到巴伦支海与北极圈内。并且第二舰队的防区边界已远超过了冷战时期潜艇的巡逻范围，进入了斯堪的纳维亚半岛北部和北极圈海域，直逼俄罗斯北方舰队潜艇总部。^②

2. 深化北极海岸警卫队论坛合作

在军事部署加码的同时，美国积极推动北极海岸警卫队论坛（Arctic Coast Guard Forum，以下简称 ACGF）合作。ACGF 在美国海岸警卫队前司令楚孔夫特的推动下于 2015 年成立。ACGF 的目标是维护北极地区的安全稳定、加强海上搜救能力、执行北极地区的军事和准军事化任务、执行北极国家的相关法律、支持各国海军开展北极活动，并最终构建北极国家之间的信任机制。^③乌克兰事件后美俄关系最紧张时期，仍达成了八国在安全领域的合作，足见该论坛极具生命力。2017 年 9 月，ACGF 在冰岛举行了第一次联合搜救演习，当时仅有加拿大、丹麦、冰岛、挪威和美国五国的海岸警卫队参与。2018 年 3 月，北极八国海岸警卫队高级代表在芬兰召开会议，筹备将于 2019 年开展的第二次联合演习，包括俄罗斯在内的北极八国均表示将参加此次联合演习。^④

该论坛未来走向深化还是边缘化主要取决于北极大国俄罗斯的态度。有俄罗斯学者表示，ACGF 象征着北极国家的准军事合作，这些行动符合俄罗斯的官方政策，即“战略稳定与伙伴关系”目标。^⑤俄罗斯还积极提讨论坛成员国互换数据。^⑥可以看出，俄罗斯对该论坛态度是积极的，至少是不排斥的。美国官员和学者强调了该论坛的重要作用，并提议深化该论坛。楚孔夫特指出，ACGF 正在迅速成为北极地区促

① Ryan Browne, “U.S. Navy Re-establishes Second Fleet amid Russia Tensions,” 5 May 2018, <https://edition.cnn.com/2018/05/04/politics/us-navy-second-fleet-russia-tensions/index.html>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

② 《美国海军作战部长：新的第二舰队边界将向北延伸至俄罗斯海域》，国防科技信息网，2018 年 8 月 3 日，<http://www.dsti.net/Information/News/111347>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

③ 孙凯、吴昊：《美国海岸警卫队与美国北极安全利益维护》，《美国研究》2017 年第 4 期，第 128 页。

④ “Arctic Coast Guard Forum Members to Hold Arctic Exercises in Spring 2019,” 5 April 2018, <https://arctic.ru/international/20180405/733521.html>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

⑤ Pavel Devyatkin, “Russia’s Arctic Strategy: Military and Security (Part II),” 13 February 2018, <https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/><https://www.thearcticinstitute.org/russias-arctic-military-and-security-part-two/>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

⑥ “Arctic Coast Guard Forum Members to Hold Arctic Exercises in Spring 2019,” 5 April 2018, <https://arctic.ru/international/20180405/733521.html>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

进安全、环境保护的首要平台。^①知名智库威尔逊国际学者中心北极研究中心主任迈克·斯弗拉格（Mike Sfraga）和劳森·布里格姆（Lawson Brigham）建议，“美国和俄罗斯可能会通过 ACGF 率先探索国际海事组织新制定的极地水域船舶营运规则的执行。”^②为配合 ACGF，美国学者还建议建立北极跨部门联合部队。美国北极事务特别代表前高级顾问沃尔特·薄布瑞克等人建议，“美国应该牵头成立特别任务部队（Joint Interagency Task Force-Arctic），联合北极各国海上服务部门，共同开展海上安全行动、信息共享、执行北极区域协议（如搜救行动、溢油反应和休渔）。”^③

北极地区自然环境复杂，没有哪一国可以单独处理好搜索救援、海洋安全、环境保护以及科学探索等领域的事务，合作对北极国家来说是必要的。因此，尽管俄罗斯同北约关系紧张，八国海岸警卫队仍一致同意深化在北极的合作。^④

（二）经济：利己排他

“美国优先”政策在北极的经济议题上同样适用。特朗普政府希望复兴传统能源行业，阿拉斯加州丰富的能源资源契合这一政策，因此特朗普政府大力推动北极地区的能源开发，而中国是阿拉斯加州重视的投资者。与此同时，美国又视中国的北极参与为“威胁”，美国具有官方背景的学者在积极策划北极开发银行，来抵制中国的北极投资。美国的北极经济政策及实践，表现出其唯利是图、利己排他的价值取向。

1. 推动北极油气开发

特朗普十分重视能源开发，发布了“优先海上能源战略”，希望复兴煤炭、石油、

① Kirk Moore, “Arctic Coast Guard Forum Prepares for Joint Operations,” 24 March 2017, <https://www.workboat.com/news/government/arctic-coast-guard-forum-prepares-joint-operations/>, 访问日期: 2018年11月21日。

② Mike Sfraga and Lawson Brigham, “U.S., Russia can Look North to the Arctic to Find Common Ground,” 17 July 2018, <https://thehill.com/opinion/international/397472-us-russia-can-look-north-to-the-arctic-to-find-common-ground>, 访问日期: 2018年11月21日。

③ Walter Berbrick and Rebecca Pincus, “10 Big Ideas to ‘Up America’s Game in the Arctic’,” 22 September 2018, <https://nationalinterest.org/feature/10-big-ideas-%E2%80%98-america%E2%80%99s-game-arctic%E2%80%99-31622>, 访问日期: 2018年11月21日。

④ Levon Sevunts, “Arctic Nations Deepen Coast Guard Cooperation,” 11 June 2016, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2016/06/arctic-nations-deepen-coast-guard-cooperation>, 访问日期: 2018年11月21日。

天然气等传统能源行业。^①2017 年 12 月，特朗普政府推翻奥巴马签署的禁令，批准在北极大部分海域开发石油天然气，^②解除了美国北极地区能源开发的政策障碍。特朗普的这一举措具有历史性意义，因为美国历届共和党政府都致力于推动美国北极国家野生动物保护区（NAWR）的开放，由于遭到民主党和环保组织的反对，共和党 58 年来都未取得成功。特朗普上台后就大刀阔斧推动了该区的能源开发。^③程序性障碍解除后，紧接着是项目招标。2018 年 10 月 24 日，特朗普政府批准了北极联邦水域的首个石油开采项目，同意德克萨斯州企业希尔克普资源公司（Hilcorp）在波弗特海、普拉德霍湾（Prudhoe Bay）以东开发石油。^④在特朗普的强势政策下，美国北极石油天然气开发迎来了新机遇。

阿拉斯加州存有至少价值 5 万亿美元的天然气资源。^⑤渴望通过出口能源振兴经济的阿拉斯加州瞄准了中国的资本和市场。2017 年 11 月，阿拉斯加州政府、州天然气开发公司（AGDC）同中国石化、中投公司、中国银行签署协议，中方将投资 430 亿美元在阿拉斯加州开发液化天然气，但协议签署后不久中美爆发“贸易战”。中美两国第二轮征税清单均涉及石油、天然气和化工产品，能源领域成为中美贸易摩擦的主战场之一，^⑥中国与阿拉斯加的能源合作也受到影响。但在双方的努力下，协议得以继续向前推进。2018 年 10 月 3 日，中国石化等三家公司同意与 AGDC 签署一项补充协议，AGDC 还重申 75% 的液化天然气产能将为中国石化保留，并表示：“中国石化有兴趣成为液化天然气的承购方，中投资本将有机会成为股权投资者，而中国银行将继

① Karen Graham, “Trump Administration Quickly OKs First Arctic Drilling Plan,” 14 July 2017, <http://www.digitaljournal.com/tech-and-science/technology/trumpadministration-quickly-oks-first-arctic-drilling-plan/article/497645>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

② “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>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

③ “Trump Claims Tax Reform Bill as a ‘Historic Victory’,” 21 December 2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/trump-hails-tax-reform-bill-historic-victory-171220192504431.html>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

④ Elizabeth Harball, “Trump Administration Approves First Oil Production in Federal Arctic Waters,” 24 October 2018, <https://www.alaskapublic.org/2018/10/24/trump-administration-approves-first-oil-production-in-federal-arctic-waters/>, 访问日期：2019 年 1 月 21 日。

⑤ 《专访美国阿拉斯加州州长：习近平主席来访开启合作广阔前景》，<http://www.chinanews.com/gj/2017/09-28/8343058.shtml>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

⑥ 王震、侯萌：《中美经贸摩擦对双边能源合作的影响》，《国际石油经济》2018 年第 10 期，第 4 页。

续提供改善融资结构的建议。”^①阿拉斯加州非常希望能牢牢抓住中国这一“客户”。

北极地区能源开采成本高昂，技术难度大。国际油价低迷，让阿拉斯加在能源市场上缺乏竞争力，难寻投资者。2015年荷兰皇家壳牌石油公司等几家公司就因成本过高等问题放弃了在楚科奇海域开采作业。^②中国资本雄厚，对能源需求量大，是阿拉斯加理想的合作伙伴。目前，中国已是全球最大的原油进口国，2019年可能成为最大的天然气进口国。国际能源署预测，未来10年美国有望成为全球最大的液化天然气出口国。^③中美两国天然气贸易潜力巨大。特朗普主张“能源独立”，增加石油、天然气等传统能源的出口，利用好中国庞大的资本和市场，将能助益特朗普政府及阿拉斯加州实现其目标。“贸易战”使得两国关系受到影响，而能源尤其是天然气贸易合作有可能成为舒缓矛盾的润滑剂。

2. 筹划北极开发银行

除了推动北极能源开发，美国也在积极推动成立北极开发银行（Arctic Development Bank，以下简称ADB）。北极开发银行这一概念最早在2000年由美国著名北极学者奥兰·杨（Oran R. Young）提出，^④提出后并未得到重视，但近年来美国学者又频繁提出。ADB旨在争夺北极地区投资的话语权，直接影响“冰上丝绸之路”建设，其进程值得高度关注。

提出建立ADB的美国学者大多具有官方背景，如薄布瑞克提出，“应当成立ADB，让北极国家在投资伙伴方面，除了中国能有更多选择。”^⑤而美国海军分析中心的高级副总裁马克·罗森（Mark E. Rosen）多次表示，“美国无法阻止中国在北极投资，但美国可以与其他北极国家合作建立ADB，以便格陵兰、冰岛、加拿大和美国的北极

① “China Firms, Alaska Reaffirm Plans to Advance Alaska LNG Project,” 3 October 2018, <https://www.naturalgasintel.com/articles/115997-china-firms-alaska-reaffirm-plans-to-advance-alaska-lng-project>, 访问日期：2018年11月30日。

② Erica Martinson, “Alaska Oil Advocates Urge Obama Administration to Leave Arctic Drilling Options Open,” 29 June 2016, <https://www.adn.com/arctic/2016/06/29/alaska-oil-advocates-urge-obama-administration-to-leave-arctic-drilling-options-open-on-the-way-out/>, 访问日期：2018年11月30日。

③ 王震、侯萌：《中美经贸摩擦对双边能源合作的影响》，《国际石油经济》2018年第10期，第2—3页。

④ Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, University Press of New England, 1992.

⑤ Walter Berbrick and Rebecca Pincus, “10 Big Ideas to ‘Up America’s Game in the Arctic,’” 22 September 2018, <https://nationalinterest.org/feature/10-big-ideas-%E2%80%98-america%E2%80%99s-game-arctic%E2%80%99-31622>, 访问日期：2018年11月30日。

地区有更多选择,而不是只与中国合作。ADB的贷款条件为避免过于简单化,需要与中国提供的条款相同或更好。”^①罗森认为美国阻挡不了中国在北极投资,但可以利用强势地位,与北极国家圈定互惠规则,将中国投资排斥在外。罗森设计的ADB贷款标准是比对着中国的投资标准制定的,贷款条件与中国相同或更优惠,点出了ADB的实质——反制中国在北极的投资。

美国的主张得到加拿大、北欧国家的支持。曾在加拿大财政部任高级职务的艾伦·吉尔(Alan Gill)和大卫·赛维尼(David Sevigny)主张成立ADB,吸纳域外国家的资金。^②北欧国家也对ADB持积极态度,^③希望从中获得资金,保障北极开发资金来源多元化。在美国的推动下,建立ADB很可能被提上日程。曾担任美国国防部环境安全事务副部长帮办的谢莉·古德曼(Sherri Goodman)透露,“美国已经开始采取措施,为在接受中国投资时犹豫不决的国家提供替代融资,成立ADB的选项已经浮出水面。”^④美国策划北极开发银行的目的直指中国,中国应当密切关注其进展,提前规制负面影响。

(三) 外交: 域内联动

美国认为其在北极地区处于“落后”地位,要重塑影响力,美国的外交选择是强化域内国家的联合、互动,在巩固盟友和伙伴的同时,缓和美俄分歧。

① Mark E. Rosen, “U.S. Arctic Policy: The Video and the Audio Are Out of Synch,” 4 March 2018, <http://nationalinterest.org/feature/us-arctic-policy-the-video-the-audio-are-out-synch-24741>, 访问日期: 2018年11月30日。

② Alan Gill and David Sevigny, “Sustainable Northern Development: The Case For An Arctic Development Bank,” 27 January 2015, <https://www.cigionline.org/publications/sustainable-northern-development-case-arctic-development-bank>, 访问日期: 2018年11月21日。作者艾伦·吉尔(Alan Gill)在加拿大财政部、出口发展公司和加拿大皇家银行担任高级职务,大卫·塞维尼(David Sevigny)是渥太华一家智库管理研究所的副总裁,曾在加拿大财政部和外交、贸易和发展部担任高级职务。两人认为,在北极地区建立北极开发银行具有可行性,多边开发银行模式已被证明在国际资本市场上以相对较低的成本筹集大量资金方面很有效,并且能够适应北极可持续发展面临的挑战。但一些关键问题仍然需要解决,如该机构的成员和区域特点、规模、资本结构和行政总部所在地。

③ Anna Karlsdottir, Lise Smed Olsen & Lisbeth Greve Harbo, eds., “Sustainable Regional Development in the Nordic Arctic Policy Recommendations,” February 2018, http://www.nordregio.org/wp-content/uploads/2018/02/PolicyPaper_arcticFinalReport_digital.pdf, 访问日期: 2018年11月21日。报告提到,为支持北方地区的经济发展、科学研究、技术开发等,可以从包括北极开发银行在内的多家机构寻求资金。

④ Sherri Goodman and Marisol Maddox, “China’s Growing Arctic Presence,” 19 November 2018, <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/chinas-growing-arctic-presence>, 访问日期: 2018年11月21日。

1. 巩固北欧盟友及伙伴

北欧国家处于北大西洋的核心位置，尤其是“格陵兰—冰岛—英国（GIUK）”防线，是连接美国与欧洲，阻断俄罗斯南下的关键通道。美国“自 2014 年起已经大幅加大了对北欧地区的控制，通过同挪威、丹麦、瑞典、芬兰等国深化防务合作以介入该地区。”^①2016 年 10 月，美国国防部发布《北极地区国家安全利益战略》，其中一项关键性战略目标是“加强同北欧盟友、伙伴的关系”。^②为了巩固与北欧五国的关系，美国采取了诸多措施：

第一，高层领导人频繁互动。2016 年 5 月 13 日，美国与北欧五国领导人在华盛顿召开峰会，会后发布联合声明表示，美国与北欧五国致力于在北极地区安全及全球发展等问题上加强合作。^③特朗普在 2018 年 4 月 3 日还主持了波罗的海三国领导人参加的美国—波罗的海峰会。^④美国在欧洲常驻两类高级军官，一类是欧洲司令部的指挥官，另一类是北约最高指挥官。欧洲司令部经常与北约盟国以及瑞典、芬兰进行互动，以促进北极地区的防务安全合作。^⑤美国海军战争学院外交与国家安全研究中主席玛丽·汤普森—琼斯（Mary Thompson-Jones）还建议在格陵兰建立小型领馆，该领馆重点不是提供领事服务，而是与格陵兰官员进行友好接触，以影响其政见。“虽然做法不起眼，但一位外交官就可作为一支外交力量，这种模式在法国、巴西等地都取得了成功。”^⑥美国前国务卿克里（John Kerry）在 2016 年 7 月访问格陵兰期间，“已经

① Alexander Vershbow and Magnus Nordenman, “Defence and Security in Northern Europe: A Washington View,” *Journal Whitehall Papers*, Vol. 93, Issue 1, 2018, p.98.

② Department of defense, Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region, Washington, December 2016, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

③ Sini Harkki and Mary Sweeter, 《美国与北欧五国峰会：奥巴马及北欧领导人须团结一致以拯救北极》，李晓伟译，2016 年 5 月 19 日，<http://www.polaroceanportal.com/article/926>，访问日期：2018 年 12 月 21 日。

④ Alexander Vershbow and Magnus Nordenman, “Defence and Security in Northern Europe: A Washington View,” *Journal Whitehall Papers*, Vol. 93, Issue1, 2018, p.102.

⑤ Department of defense, Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region, Washington, December 2016, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

⑥ Mary Thompson-Jones, “Why America Should Lose Sleep Over Greenland (Think China),” 18 April 2018, <http://nationalinterest.org/feature/why-america-should-lose-sleep-over-greenland-think-china-25447?page=2>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

为建立领馆奠定了基础,现在是跟进的时候了。”^①美国十分重视与北欧领导人的互动,以影响其决策。

第二,拉近芬兰、瑞典与北约的关系。芬兰与俄罗斯接壤,虽属中立国,但长期以来与北约保持着密切关系。2016年6月,芬兰首次以东道国身份参与了北约“波罗的海”海上联合军演,该军演号称是北约距离俄罗斯家门口最近的一次军事行动。^②2018年北约“三叉戟接点—2018”军事演习中,“芬兰提供了距离俄罗斯科拉半岛150公里的空军基地,并提供了大量空军力量。”^③同芬兰一样,美国也积极将瑞典拉入北约。根据北约官网公布的消息:北约正在加强与伙伴国瑞典、芬兰的合作,保卫波罗的海地区的安全。两国都加入了北约快速反应部队(NATO Response Force),^④两国都签署了关于东道国支持谅解备忘录,该谅解备忘录要求在演习期间或危机期间向其境内或在其境内过境的盟军提供后勤支援。^⑤

第三,维系北欧盟友的方式还包括制造俄欧之间的持续矛盾。例如,美国退出《中导条约》。特朗普于2018年10月宣布退出《中导条约》。条约规定美苏两国不再保有、生产或试验射程在500公里至5500公里的陆基巡航导弹和弹道导弹。^⑥显然,俄罗斯中程导弹对欧洲的威胁要远远超过对美国本土的威胁。美国此举将大大增加俄欧之间的矛盾。乌克兰危机已让俄欧关系持续紧张,美国退出《中导条约》再添新伤,向乌克兰出售反坦克导弹,在罗马尼亚、波兰部署针对俄罗斯的反导防御通用发射装置,则是火上浇油。

① Mary Thompson-Jones, “Why America Should Lose Sleep Over Greenland (Think China),” 18 April 2018, <http://nationalinterest.org/feature/why-america-should-lose-sleep-over-greenland-think-china-25447?page=2>, 访问日期: 2018年11月21日。

② 《北约拉拢瑞典和芬兰“搞军事” 俄方表担忧并将予以回应》, 环球网, <http://world.huanqiu.com/article/2018-07/12579341.html>, 访问日期: 2018年11月21日。

③ “Today, NATO Begins a Huge Military Exercise. Here’s What You Need to Know,” *The Washington Post*, 25 October 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/25/today-nato-begins-a-huge-military-exercise-heres-what-you-need-to-know/?utm_term=.171fb7e5d8c3, 访问日期: 2018年11月21日。

④ 北约快速反应部队是一支可以迅速起用的常设部队, 类似于北约空中预警部队和常设海军部队, 不同之处是它汇集了不同兵种和所有现代化军事反应能力。北约将在未来几个月中对这支部队进行实验, 以便确定必要的军事原则、训练标准和作战规范, 确保它获得全面作战能力。

⑤ North Atlantic Treaty Organization, “Relations with Sweden,” October 4, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52535.htm?selectedLocale=en, 访问日期: 2018年11月21日。

⑥ 《指责俄罗斯违反〈中导条约〉, 美国自己也没闲着》, http://news.ifeng.com/a/20181023/60124186_0.shtml, 访问日期: 2018年11月21日。

第四，为维持对北欧国家的影响力，美国还干扰北欧国家与中国的合作。2016年中国矿业公司俊安集团欲购买格陵兰的一个废弃海军基地，因美国的阻挠而购地失败。^①2018年，美国故伎重施。格陵兰两个机场改造及一个旧机场的翻修进行招标。中国交通建设股份有限公司（CCCC）现已发展成为世界上最大的建筑公司之一，基建能力出类拔萃，却被禁止参与项目竞标。^②美国《防务新闻》称，对于中国企业参与格陵兰岛机场投标，美国和丹麦政府认为此举意味着中国图谋“向北极扩张势力”，“危害国家安全”，甚至有“分裂丹麦国家”的嫌疑。^③美媒渲染“中国威胁论”来干扰中国可能参与的项目。美国国防部还宣布美国将投资格陵兰岛的机场建设，^④并发布《关于在格陵兰进行国防投资的意向书》，表示将战略性地投资与格陵兰机场基础设施相关的项目。^⑤但最终格陵兰为化解外交纠纷，选择丹麦作为投资方。^⑥

美国巩固与北欧盟友、伙伴关系的措施主要是在防务方面，北约与俄罗斯的军事冲突越多，美国捆绑北欧国家的方式就越奏效。在“三叉戟接点—2018”演习后，汤普森—琼斯表示，瑞典似乎正在渐渐地成为正式的北约成员国，最近的民意调查显示，

① 据路透社及《日本时报》披露，“丹麦国防部宣布重启废弃海军基地，只是丹麦拒绝中企购买请求的权宜之计。美国政府并不乐见中国在格陵兰岛拥有一个军事据点。美国和丹麦都担心，中国在格陵兰岛日益增长的经济影响力，最终会转化为政治与军事影响。参见“Denmark Snubbed Chinese Offer to Buy Abandoned Greenland Base Over Security Concerns: Sources,” 7 April 2017, https://www.japantimes.co.jp/news/2017/04/07/business/denmark-snobbed-chinese-offer-buy-abandoned-greenland-base-security-concerns-sources/#.WoPdr04_KHg, 访问日期：2018年11月21日。

② “U.S. Defence Investments in Greenland would Keep NATO in, China Out and Russia at Bay,” September 21, 2018, http://nunatsiaq.com/stories/article/65674u.s._defence_investments_in_greenland_infrastructure_would_keep_nato_i/, 访问日期：2018年11月21日。

③ 参见 Hans Lucht, “Chinese Investments in Greenland Raise U.S. Concerns,” <https://www.diis.dk/en/research/chinese-investments-in-greenland-raise-us-concerns>, 访问日期：2019年3月18日；于宝辰：《中企投标兴建格陵兰民用机场，危害美国安全和丹麦统一？》，2018年9月10日，https://www.guancha.cn/international/2018_09_10_471489.shtml, 访问日期：2019年3月18日。

④ “U.S. will Invest in Greenland Infrastructure, Says Defense Department,” Arctic Today, 17 September 2018, <https://www.arctictoday.com/us-will-invest-greenland-infrastructure-says-defense-department/>, 访问日期：2019年3月18日。

⑤ “U.S. Defence Investments in Greenland would Keep NATO in, China Out and Russia at Bay,” 21 September 2018, http://nunatsiaq.com/stories/article/65674u.s._defence_investments_in_greenland_infrastructure_would_keep_nato_i/, 访问日期：2019年3月18日。

⑥ “Greenland Picks Denmark as Airport Project Partner Over Beijing,” 10 September 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-greenland/greenland-picks-denmark-as-airport-project-partner-over-beijing-idUSKCN1LQ2BX>, 访问日期：2019年3月18日。

近一半的瑞典人都赞同加入北约，这一比例在十年前是不可想象的。^①在防务方面，北欧国家越来越向美国靠拢。

2. 缓和与俄罗斯关系

虽然美俄在北极相互增加军事震慑，但大国持续对抗并不符合国家利益，既对抗又合作是国际关系常态。两国已经因中东问题、乌克兰事件、东欧部署反导系统等热点问题而关系紧张，持久对抗的疲惫状态也倒逼两国寻求缓和关系之路，北极被两国政治精英们认为是“最佳”选择地。

美国政界和学界都极力建议让北极成为美俄关系转圜的机遇之地。楚孔夫特在其任期内曾表示，虽然美国密切关注俄罗斯在北极地区的军事活动，但是北极也为两国搭建桥梁提供了机会。^②2016年10月，著名国际关系学者布热津斯基在被问及俄美北极关系时也表示：“北极是俄美两国成功建立和平合作关系的地方。这样的合作将为彼此带来益处。”^③美国前国务卿蒂勒森也认为“北极可能是美国和俄罗斯的利益交汇点”。^④俄罗斯同样支持缓和两国关系，2019年4月，普京在“北极—对话区域”国际论坛表示，尽管与美国总统特朗普存在众多分歧，俄罗斯仍准备好与美国全面恢复平等对话。普京两次强调，一旦美国准备好，俄罗斯愿意在重要问题上与华盛顿合作。^⑤美俄两国不会放任矛盾持续升级，而美俄在俄罗斯西向、南向和东向均存在难解的结构性矛盾，北向是达成合作阻力最小的地区。

美俄已经在北极地区开展了诸多合作：

第一，航道安全与搜救合作。2017年12月，两国联合向国际海事组织提交了白

① “Today, NATO Begins a Huge Military Exercise. Here’s what you Need to Know,” *The Washington Post*, 25 October 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/25/today-nato-begins-a-huge-military-exercise-heres-what-you-need-to-know/?utm_term=.171fb7e5d8c3, 访问日期：2018年11月21日。

② Caroline Houck, “How the Arctic Could Help Warm U.S.-Russian Relations,” 29 November 2016, https://www.defenseone.com/threats/2016/11/how-arctic-could-help-warm-us-russian-relations/133502/?&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief, 访问日期：2018年11月21日。

③ 《美国对俄美两国在北极的合作表示满意》，<http://sputniknews.cn/politics/201610181020973568/>, 访问日期：2018年11月21日。

④ Blake Franko, “Could the Arctic Thaw U.S.-Russia Relations,” 8 May 2017, https://www.realclearworld.com/articles/2017/05/08/could_the_arctic_thaw_us-russia_relations_112334.html, 访问日期：2018年11月21日。

⑤ “Putin Talks Mueller Probe, U.S.-Russia Relations & Polar Bears at Arctic Forum,” 9 April 2019, <https://www.rt.com/news/456062-putin-arctic-mueller-trump/>, 访问日期：2019年5月17日。

令海峡航线的通行方案,该方案在白令海峡的俄美四海里宽的地方划出六条推荐航线,并划出六个航行危险区。2018年5月,国际海事组织批准了该方案,方案从2018年12月1日开始实行。^①在搜救等海上安全方面,美国海岸警卫队和俄罗斯边防部队正在协商渔业和搜救问题,以增加海上安全对话和海上服务部门合作。^②还有美国学者建议建立“美俄边境双边安全论坛”,^③加强对白令海峡的管理和控制。两国联合管控,弱化了白令海峡“国际海峡”的地位。

第二,环境保护与原住民文化交流合作。两国在白令海峡地区一直开展环保项目并召开公众论坛。阿拉斯加州和楚科奇自治区每年轮流举行“白令路桥日”(Beringia Days)公众论坛,汇集两国的学者、环保人士、原住民代表及政府和非政府组织的成员,深入探讨合作管理白令海峡事宜,共同保护该地区的生态系统。^④斯弗拉格等人透露,特朗普和普京可能将支持两国共有的白令海和楚科奇海沿岸的原住民社区之间重新开通友好航班,开展文化交流。^⑤

第三,在规范北极地区渔业捕捞方面,两国亦有共识。2013年美俄两国签署了一项联合声明,重申未来将继续合作打击包括白令海峡地区在内的非法捕鱼行为,加强北极渔业管理。^⑥2018年10月3日,在美俄的促进下,《防止北冰洋中部公海无管制捕鱼协定》得以签订。“所有签约国家都承认,如果没有俄罗斯的支持,将无法缔结此条

① “Договор между Россией и США в Арктике утвержден на международном уровне,” (《俄罗斯与美国在北极的条约获国际批准》), 2018年5月22日, <https://regnum.ru/news/economy/2419187.html>, 访问日期: 2018年11月21日。

② Walter Berbrick and Rebecca Pincus, “10 Big Ideas to ‘Up America’s Game in the Arctic,’” 22 September 2018, <https://nationalinterest.org/feature/10-big-ideas-%E2%80%98-america%E2%80%99s-game-arctic%E2%80%99-31622>, 访问日期: 2018年11月21日。

③ Walter Berbrick and Rebecca Pincus, “10 Big Ideas to ‘Up America’s Game in the Arctic,’” 22 September 2018, <https://nationalinterest.org/feature/10-big-ideas-%E2%80%98-america%E2%80%99s-game-arctic%E2%80%99-31622>, 访问日期: 2018年11月21日。

④ The National Park Service, “Beringia Days International Conference, Shared Beringian Heritage Program,” <https://www.nps.gov/akso/beringia/about/beringiadays/beringia-days-main.cfm>, 访问日期: 2018年11月21日。

⑤ Mike Sfraga and Lawson Brigham, “U.S., Russia can Look North to the Arctic to Find Common Ground,” 17 July 2018, <https://thehill.com/opinion/international/397472-us-russia-can-look-north-to-the-arctic-to-find-common-ground>, 访问日期: 2018年11月21日。

⑥ 白佳玉、孙妍、张侠:《白令海峡治理的合作机制研究》,《极地研究》2016年12月,第8页。

约”，^①该协定签署的关键在于俄罗斯，俄罗斯愿意在北极相关议题上与美国达成合作。

第四，边防合作。2019 年 5 月，俄罗斯北极东部地区边防局与美国海岸警卫队在安克雷奇达成 2020 年北太平洋合作意向，会上讨论了两国各部合作方向和成果，双方还商定两国海岸警卫队舰船在海上边界一带举行联合演练。双方认为，两国边防部门开展合作可大大减少北太平洋的非法捕捞活动。^②

北极地区与中东等热点区域相区隔，美俄合作正在从环境保护、原住民文化交流等“低敏感”领域向航道治理、边防合作等“高政治”领域发展。美俄均有意推动北极双边合作，未来两国可能会有更多合作。

三、美国北极政策调整的影响

美国内外政策的变化，增加了北极地区局势的不确定性，^③其政策实践对北极地区秩序产生了深远影响。主要体现在以下方面：

（一）北极地区“再军事化”

美国加强北极地区的军事部署带来的连锁反应，加剧了北极地区的紧张局势，北极地区有“再军事化”趋势。所谓“再军事化”，是指与苏联崩溃之后的北极沉寂阶段相比较而言，北极国家重新在北极开展军事竞争。

首先，引起了俄罗斯的强硬回应。俄罗斯针对美国重建第二舰队的回应是：美国威胁俄罗斯北方通讯设施，俄罗斯将采取适当的回应措施，俄罗斯北方舰队为保障国家安全将在质和量方面进一步提升。^④俄军总参谋部作战总局副局长扎帕连科则表示，美国此举“应被视为莫斯科和华盛顿之间可能发生大规模冲突的某个阶段”。^⑤北约抵

① “Россия подписала международное соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в Арктике,” (《俄罗斯签署了一项国际协议，用以预防北极地区毫无节制的捕捞》)，2018 年 10 月 4 日，<http://portnews.ru/news/265501/>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

② 《俄美边防部门达成 2020 年北太平洋合作意向》，俄罗斯卫星通讯社，2019 年 5 月 6 日，<http://sputniknews.cn/politics/201905061028389223/>，访问日期：2019 年 5 月 17 日。

③ K  pyl  , Juha, and Harri Mikkola, “Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty,” *The Global Arctic Handbook*, 2019, p.153.

④ 《俄议员：俄罗斯将采取适当措施回应美国重建第二舰队》，俄罗斯卫星通讯社，2018 年 8 月 25 日，<http://sputniknews.cn/military/201808251026210465/>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

⑤ 《美国宣布重建第二舰队 专家：美国冷战思维全球扩散的具体化》，环球网，2018 年 8 月 27 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2018-08/12839509.html>，访问日期：2018 年 11 月 21 日。

近俄罗斯边境开展“三叉戟接点—2018”军事演习，而俄罗斯战略轰炸机则在北约演习舰上空巡航，并在演习海域试射导弹，^①做出针锋相对的姿态。可见，北极地区“安全困境”已经加剧。^②

其次，中国也被美国卷入北极地区的军事威慑。美国海军上将安德鲁·刘易斯(Andrew Lewis)表示，未来中国会将军事力量部署到大西洋和北极地区，因此中国也是第二舰队的监控对象，^③第二舰队的负责区域扩大到白令海峡，并可机动调整，在事实上可监视中国的活动。美国对中国的遏制，已经不仅限于中国周边的南海、东北亚等地区，而是扩大到中国有着海外利益的北极。

更为严峻的是，处于“安全困境”之中的所有北极国家都在增加军事存在：加拿大2017年6月7日发布国防战略：《强大、安全、参与：加拿大国防政策》(Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy)，指出未来10年将国防开支从189亿美元(2016-2017年)增加到327亿美元(2026-2027年)。^④一贯反对外国军队进驻其领土的挪威，在2017年改变其防务政策，接受330名美国海军陆战队士兵进驻其领土，预计2019年人数将激增至700人，^⑤同时接受800名英国皇家海军陆战队士兵进驻，^⑥国防开支比重也将由GDP的1.6%上升至2%。^⑦瑞典也在大幅增加军费开支，

① Joseph Trevithick, "NATO Unfazed By Russia Plans To Fire Missiles Near Its Massive Exercise Off Norway," 31 October 2018, <http://www.thedrive.com/the-war-zone/24600/nato-unfazed-by-russia-plans-to-fire-missiles-near-its-massive-exercise-off-norway>, 访问日期：2018年11月21日。

② 以米尔斯海默为代表的美国学者认为，大国之间存在“安全困境”，大国彼此畏惧是国际体系中普遍存在的核心问题，恐惧越深，安全竞争就越激烈。参见约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海：上海人民出版社，2014年，第43—44页。

③ "Commander of 2nd Fleet Latest to Sound Alarm Over Russian Subs," *Navy Times*, 28 November 2018, <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2018/11/28/commander-of-2nd-fleet-latest-to-sound-alarm-over-russian-subs/>, 访问日期：2019年1月21日。

④ Government of Canada, "Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy," 7 June 2017, <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/summary.pdf>, 访问日期：2018年11月21日。

⑤ "Norway Renews NATO Spending Pledge as Trump's Defence Chief Visits," Reuters, 14 July 2018, <http://news.trust.org/item/20180714133931-ar52l/>, 访问日期：2018年11月21日。

⑥ "Today, NATO Begins a Huge Military Exercise. Here's What You Need to Know," *The Washington Post*, 25 October 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/25/today-nato-begins-a-huge-military-exercise-heres-what-you-need-to-know/?utm_term=.171fb7e5d8c3, 访问日期：2018年11月21日。

⑦ Government of Canada, "Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy," 7 June 2017, <http://dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/summary.pdf>, 访问日期：2018年11月21日。

实行征兵制，将军队人数从 5 万增加到 12 万。^①

以美国为首的北约同俄罗斯相继增加军事存在，无疑会将北极重新推向“大国竞争时代”，北极地区的“再军事化”已经无可避免，现已很难分清哪一方是“矛”，哪一方是“盾”。可以预见的是，在不久的将来，北极将会成为重兵把守、多方力量交织的热点区域。

（二）北极成大国博弈“新疆域”

美国兰德公司发布的报告认为，北极地区的紧张关系集中在北极的大西洋一侧而非北美一侧。^②北大西洋地区扼守北方航道西部出海口，是俄罗斯南下的关键要道，亦是“冰上丝绸之路”以及“一带一路”的西部支点地区。俄罗斯北方舰队总部就位于摩尔曼斯克附近的科拉半岛，俄罗斯三分之二的核潜艇舰队驻扎于此。^③该区域现已集结俄罗斯、北约、美国、中国、英国、韩国等多方力量，北大西洋局势恐将更加复杂。

美国增加军事存在的重点区域是北欧—北大西洋地区。从全球格局来看，在目前的中东博弈中，俄罗斯在叙利亚争夺战中暂居上风，美国屡屡失利。^④特朗普不会容忍中东的失利，钳制俄罗斯最有效的方式之一是在东欧部署反导系统，美国在罗马尼亚和波兰部署针对俄罗斯的反导防御通用发射装置，在北大西洋、波罗的海集结军事力量。美国国会拨款 46 亿美元用于在欧洲实施遏制俄罗斯的计划，该计划包括用于增加波罗的海国家防御能力的 1 亿美元。^⑤美国军事部署的增多，意味着该区将成美国全球战略中的重点区域。

北约势力亦在向北极扩张。兰德公司的报告称，瑞典和芬兰不是北约成员国，但

① “Today, NATO Begins a Huge Military Exercise. Here’s What You Need to Know,” *The Washington Post*, 25 October 2018, https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/10/25/today-nato-begins-a-huge-military-exercise-heres-what-you-need-to-know/?utm_term=.171fb7e5d8c3, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

② Stephanie Pezard, *The New Geopolitics of The Arctic- Russia’s and China’s Evolving Role in the Region*, Published by Rand Corporation, California, 26 November 2018.

③ Alexander Sergunin and Valery Konyshov, “Russian Military Strategies in the Arctic: Change or Continuity?” *European Security*, Vol. 26, No. 2, 2017, p.185.

④ 美国失利表现为：俄罗斯在不到两年时间里就大部歼灭了“伊斯兰国”，帮助叙利亚收复 90% 的国土，并且推动俄土关系化敌为友。反观美国，不仅库尔德地区建国图谋失败，还将叙利亚、土耳其、伊朗和伊拉克四个反对库尔德建国的国家推向俄罗斯。美国分化中东什叶派目的也未达到，反美的胡塞武装却掌控了也门。李庆四：《美俄关系的现状、发展趋势及其影响》，《当代世界》2018 年第 3 期，第 16 页、第 19 页。

⑤ 《俄媒：美国会决定拨款 46 亿美元在欧洲对抗俄》，https://military.china.com/important/11132797/20171109/31647838_all.html, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

它们在 2016 年签署的东道国支持协议（Host-nation Support Agreements）使它们比以往任何时候更接近大西洋联盟。^①2018 年 5 月，两国与美国签署了一份三边声明，表示愿意进一步合作，包括开展演习。^②瑞典、芬兰若加入北约或与北约关系越来越紧密，无异于将拳头抵近俄罗斯的鼻梁。甚至作为域外国家的英国也在向北极倾注军事力量，2019 年 2 月，英国国防大臣加文·威廉姆森（Gavin Williamson）宣布，英国将增加在北极的士兵数量，其新型 P-8“波塞冬”海上巡逻机将用来约束俄罗斯的北极活动。^③

北极已经成为世界大国军事活动最活跃的地区之一，且热度不减。虽然发生直接对抗的可能性较小，但持续紧张状态显然不符合各方利益，如何给北极“降温”在考验着相关国家的智慧。

（三）北极或可迎来“能源开发时代”

北极地区政治上博弈、军事上对抗，经济领域却走向合作。特朗普推动北极地区能源开发，影响不仅限于其国内，对北极地区事务也有影响。

首先，国际层面的北极治理议题将更关注能源开发。奥巴马政府时期，美国是反对北极能源开发的主要国家，因此导致了能源开发议题在北极理事会等国际机制中鲜有提及。2015 年 4 月，美国国务卿克里在出席北极理事会部长级会议期间曾重点阐述如何应对气候变化问题，对北极经济开发则少有提及。^④特朗普则支持能源开发，使得北极域内外国家基本达成一致态度。域内外国家纷纷将开发北极能源纳入国家发展战略中来，未来在多边或双边合作、区域性与跨区域性合作中，涉及能源开发的议题将大大增加。

其次，带动其他北极国家跟进能源开发，改变世界能源格局。俄罗斯走在北极能源开发的前列，在北极地区建设了全球规模最大的液化天然气项目。北欧各国同样重

① Stephanie Pezard, *The New Geopolitics of the Arctic- Russia's and China's Evolving Role in the Region*, Published by Rand Corporation, California, 26 November 2018.

② Aaron Mehta, “Finland, Sweden and U.S. Sign Trilateral Agreement, With Eye on Increased Exercises,” 9 May 2018, <https://www.defensenews.com/training-sim/2018/05/09/finland-sweden-and-us-sign-trilateral-agreement-with-eye-on-increased-exercises/>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

③ Sputnik International, “‘Nobody’s Lake’: U.S. Admiral Warns of Russia’s, China’s Activities in Arctic,” 22 February 2019, <https://sputniknews.com/world/201902221072655384-us-navy-commander-russia-china-arctic/>, 访问日期：2019 年 3 月 11 日。

④ United States Senate, “King Joins Secretary of State John Kerry to Inaugurate U.S. Chairmanship of Arctic Council,” 24 April 2015, <https://www.king.senate.gov/newsroom/press-releases/king-joins-secretary-of-state-john-kerry-to-inaugurate-us-chairmanship-of-arctic-council>, 访问日期：2018 年 11 月 21 日。

视能源开发,挪威是欧洲最大的油气生产国,^①特朗普推动北极地区能源开发,在一定程度上“刺激”了加拿大。2018 年 10 月 4 日,加拿大政府宣布进入北极开发时代,承诺将和地方政府、业界、原住民社区一起推动北部沿海的石油和天然气开发。^②北极地区是世界油气资源最丰富的地区之一,北海油气开发将对整个欧洲、美国、中国和日本的市场起着举足轻重的作用。^③北极有望迎来“能源开发时代”,从而改变全球能源格局。

再次,推动域内外国家在能源贸易、能源开发技术以及环境保护方面合作。目前,域外国家广泛参与北极地区的能源项目。俄罗斯亚马尔液化天然气项目,中国石油集团及丝路基金共持 29.9% 股份,法国道达尔持有 20% 股份。^④德国则不顾美国的反对,坚持与俄罗斯推动“北溪 2 号”天然气管道建设,该项目经过俄罗斯、芬兰、瑞典、丹麦和德国,预计总输气量每年 550 亿方,对德国天然气进口极为有利。^⑤英国也积极参与挪威的能源开发项目,高度依赖挪威的油气资源。^⑥域内外国家都对北极能源开发热情高涨,可以预见北极能源贸易将越来越多。同时,所有国家都认同北极能源开发应当重视北极环境的保护,因此除了能源贸易,也将就环境保护、开发技术达成更多合作。

四、美国北极政策调整面临的挑战

尽管美国为维护其北极控制权采取了上述政策,但总体上看,还存在诸多阻碍因素。

① 孙凯、张佳佳:《北极“开发时代”的企业参与及对中国的启示》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2017 年第 2 期,第 72 页。

② BOE Report, “Canada Announces Next Steps on Future Arctic Oil and Gas Development,” 4 October 2018, <https://boereport.com/2018/10/04/canada-announces-next-steps-on-future-arctic-oil-and-gas-development/>, 访问日期: 2018 年 11 月 21 日。

③ Mitchell Downton, Kareina D'souza, Kelsey Hayden, Tony R. Walker, “Declining Arctic Ocean Oil and Gas Developments: Opportunities to Improve Governance and Environmental Pollution Control,” *Marine Policy*, Vol. 75, January 2017, p.53.

④ 伍芳玥编译:《日本为亚马尔项目注资 4 亿美元 并称待该项目完成后才会再考虑投资其他北极天然气项目》, 2016 年 9 月 8 日, <http://www.polaroceanportal.com/article/1159>, 访问日期: 2018 年 11 月 21 日。

⑤ 《德国外长: 若欧洲公司放弃北溪 2 号项目无人从中受益》, <http://sputniknews.cn/politics/201812011027001113/>, 访问日期: 2018 年 11 月 21 日。

⑥ Global Platts, “UK Natural Gas Imports from Norway Hit Six-month High,” 17 October 2018, <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/101718-uk-natural-gas-imports-from-norway-hit-six-month-high>, 访问日期: 2018 年 11 月 21 日。

（一）北极决策部门整合尚未完成

北极决策部门包括重要的人事以及组织机构，目前美国联邦政府中两者的整合都未完成，这一问题是阻碍美国北极能力提升的关键因素。部分负责极地政策的高级职位仍然空缺，包括国务院相关副国务卿、助理国务卿以及北极地区特别事务代表。此外，重要的政策制定和协调机构——白宫北极事务执行指导委员会（White House Arctic Executive Steering Committee）一直处于休眠状态。^① 白宫北极事务执行指导委员的职责是协调涉北极部门之间的交流与合作，在划分美国北极政策优先级、协助北极高官处理政务、协调联邦与阿拉斯加州的事务方面发挥关键作用。^② 在该机构的助力下，美国曾主导并达成三个具有约束力的北极协议，涉及搜救、石油污染和科学合作。该机构的休眠可能是美国尚未出台新版北极战略的直接原因，未来如若这些关键职务、部门持续空缺，美国多个北极利益维护部门的政策优先次序以及战略重点将难以协调。

（二）北极政策资产难以延续

特朗普与前总统奥巴马持不同的北极观，特朗普上台后不再重视气候议题，使得奥巴马辛苦建立起的政策资产倾覆。美国独特的政治体制使得国家领导人关注当下政绩，少有长期规划，政策资产的延续出现问题。正如美国国际战略研究中心（CSIS）负责欧亚大陆和北极项目的高级研究员希瑟·康利（Heather A. Conley）所言，“我们的两大竞争对手俄罗斯和中国在看待北极问题时，会把目光延伸到下半个世纪。而我们只将目光放到下个预算周期。”^③ 随着领导人的更迭，美国北极战略也“朝令夕改”，政策无法延续使得美国北极安全利益的维护效率大打折扣。

（三）阿拉斯加州与联邦政府存在矛盾

阿拉斯加州与联邦政府在北极议题，如优先议程的设置、环境保护、原住民群体

^① David Balton, “America Must Act on the North and South Poles,” 28 September 2018, <https://www.newsecuritybeat.org/2018/09/america-act-north-south-poles/>, 访问日期：2018年11月21日。

^② John P. Holdren and Mark Brzezinski, “Coordinating U.S. Actions to Address Arctic Challenges: The Arctic Executive Steering Committee’s First Year,” 26 January 2016, https://www.huffingtonpost.com/dr-john-p-holdren/coordinating-us-actions-t_b_9077640.html, 访问日期：2018年11月21日。约翰·P·霍尔登是北极执行指导委员会主席，白宫科技政策办公室主任、总统助理；马克·布热津斯基是北极执行指导委员会执行主任，美国驻瑞典大使（2011—2015）。

^③ Dale K. DuPont, “Russia, China Expanding Arctic Maritime Reach,” 12 June 2018, <https://www.workboat.com/news/government/russia-china-expanding-arctic-maritime-reach/>, 访问日期：2018年11月21日。

利益维护等方面存在诸多不同意见。阿拉斯加原住民群体认为,没有阿拉斯加,美国就不能成为北极国家,美国的北极政策应当将原住民自决权等置于优先事项,但美国国内的北极政策文件却鲜有提及原住民利益。^①此外,即使特朗普支持阿拉斯加推动北极能源开发,在能源开发收入分红方面,两者也存在重大冲突。联邦政府将阿拉斯加能源开发收入从90%降至50%,引起阿拉斯加州的强烈不满。2018年4月14日,阿拉斯加州参议院资源委员会提出一项修正案,要求将阿拉斯加能源收入重新提高到90%,但最终未获通过。^②联邦政府与州政府之间的矛盾持久且不易调和,可能会使州政府转向国际社会寻求支持,以实现阿拉斯加州在北极的利益诉求。

(四) 北欧国家的离心倾向

尽管美国通过一系列举措巩固与北欧盟友的防务关系,但美国—北欧关系早已从二战后初期的绝对依附状态向控制与反控制状态转化。在应对俄罗斯的“威胁”时,包括瑞典、芬兰在内的北欧国家向美国靠拢;在美国触及北欧国家利益时,北欧国家的离心倾向又上升。尤其在特朗普的贸易保护政策下,美国—北欧的利益分歧在加大。美国挑起贸易摩擦,对欧盟单方面加征钢铝产品关税,芬兰、丹麦、挪威这些钢铝大国遭受巨大损失,怨声一片。^③北极经济理事会主席泰罗·瓦拉斯特(Tero Vauraste)提出,贸易战中北极地区的损失比其他地区高出两到三倍。事实上,美国在2014年俄罗斯吞并克里米亚后对俄罗斯的制裁不仅打击了俄罗斯,也打击了其他北极国家,损害了潜在的巨大市场。^④除了经济分歧,北欧国家在防务方面也谋求小范围的独立。2018年11月13日,北欧五国在奥斯陆召开的国防部长会议期间签署了《北欧防务合作愿景2025》,该文件是对2009年《北欧国防合作》谅解备忘录的延续,旨在加强五国的防务合作。^⑤虽然官方强调该协议是对北约现有协议的补充,不是军事联盟或政

① 孙凯、杨松霖:《美国北极事务中阿拉斯加州与联邦政府的合作与博弈》,《国际论坛》2016年第4期,第37页。

② Sit News, “Senate Reaffirms Commitment to Alaska’s Statehood Rights; Rejects Amendment Demanding Alaska Receive 90% of Royalties As Promised,” 18 April 2018, http://www.sitnews.us/0418News/041818/041818_alaska_statehood_rights.html, 访问日期:2018年11月21日。

③ 《美国四处挑起经贸摩擦 美贸易保护主义举措遭北欧反对》, <http://news.cctv.com/2018/07/11/ARTIctlaZS1SfO0BRFrPasJ180711.shtml>, 访问日期:2018年11月21日。

④ “An American Threat to the High North,” 26 October 2018, <https://www.highnorthnews.com/en/american-threat-high-north>, 访问日期:2019年1月21日。

⑤ “Nordic Defense Cooperation Vision 2025,” 13 November 2018, <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=adbe6677-e739-11e8-942e-005056bc4d74>, 访问日期:2018年12月21日。

治联盟，不会对参与国在北约、欧盟和联合国的会员义务产生负面影响，^①但这已凸显出北欧国家已经不再完全信任美国提供的防务安全，因此一方面向美国索取更多防务资源，另一方面缓慢尝试自我防务建设。

除了上述因素，美国北极战略的实施还面临着种种挑战，如北极并非美国的战略重点区域、北极建设经费不足、国内民众北极意识淡薄、北极基础设施不足等。美国北极安全利益维护还存在诸多难以绕开的障碍。

结语

北极地区局势已发生深刻变化，特朗普政府通过增强军事力量、构建新的经济合作机制、拉拢北约盟友、缓和美俄关系，希望重组北极地区秩序，获取北极地区领导权。但是特朗普政府的北极政策面临内外环境的掣肘，现有北极政策难以实现其北极霸权。即使美国逐渐增强北极地区的军事存在，短期内也难以同俄罗斯抗衡。纵使美国策划北极开发银行同中国的资金竞争，北极国家也不会轻易放弃平衡外交，“一边倒”迎合美国。虽然美国主动寻求与俄罗斯在北极的合作，但这种友好的合作气氛仍然难以外溢到具有结构性矛盾的中东、东欧、朝核、伊核问题上。美国种种措施是为维护其霸权，连北欧盟友也成其霸权的牺牲品。随着美国加强在北极地区的军事介入和资源开发，未来北极地区的地缘政治竞争恐会呈加剧态势。北极安全形势的变化和美国北极政策的调整，对于中国既是挑战也是机遇。中国应加强同相关国家沟通，开展互惠互利的合作，提倡开放、平等、共享、和平的北极地区治理规范，实现北极地区的善治。

【收稿日期：2018-03-19】

【责任编辑：张 颖】

^① “The Basics about Nordic Defense Cooperation,” <http://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>, 访问日期：2018年11月21日。

ABSTRACTS

3 **From Nationalism to Globalism: Theoretical Perspectives and Practical Pathways of Arctic Governance** *by Zhang Shengjun & Zheng Xiaowen*

【Abstract】 In a matter of three decades after the end of the Cold War, the Arctic, which has dramatically transformed from a “peripheral military theatre” to an “international political region”, has quickly evolved from a “passive object” into an arena of active international politics. In short, the Arctic region is entering a new era of “the great game” characterized by conflicts over jurisdiction, and great power competition centered on natural resource exploitation. As the non-traditional security problems caused by environmental degradation, over-exploitation of resources and sharp decline in species have become increasingly serious, Arctic governance has gradually become a global issue that has attracted widespread attention from the international community. Starting by clarifying the concept of “Arctic governance,” this article analyzes the rationality and limitations of both the traditional, state-centered governance model and the emerging, multi-agent governance model, and identifies the contradictions between the two models. In the last session, this article tries to put forward a middle path that combines the advantages of the two models.

【Key Words】 Arctic governance, nationalism, globalism

19 **Adjustments of the Trump Administration’s Arctic Policy**

by Guo Peiqing & Zou Qi

【Abstract】 The United States is both the world’s hegemon and a great Arctic power. Given the increased military presence and economic activities in the Arctic region in recent years, the United States believes that its dual identity has been challenged by Russia and China. Believing that the US now “lags behind” China and Russia in Arctic affairs, political elites in the Trump Administration have taken increasing measures to reshape its “leadership role.” The US has greatly increased its military presence in the Arctic, at the risk of pushing the region toward “re-militarization”. Trump has attached great importance to energy

development, likely to usher in a new “era of energy development” for the Arctic. In terms of diplomacy, the US aims to enhance its control and influence there by consolidating its alliance with Nordic countries, while taking the initiative to repair relations with Russia over the Arctic. Although a series of strong measures have been taken, the US still faces many challenges due to the failure to streamline its various Arctic policy making agencies and the concomitant lack of coordination and long-term plans.

【Key Words】 Trump, the Arctic, China, Russia, Arctic policy

45 The Trump Administration’s Missile Defense Review

by He Qisong

【Abstract】 The Trump administration’s 2019 Missile Defense Review (MDR) holds that the U.S. homeland, U.S. forces abroad, allies, and partners are facing increasing threats from offensive missiles of many countries. On this basis, the Trump administration adopts a top-down approach to missile defense. It is committed to technically improving and adapting existing systems, relocating or surging mobile systems, building new systems (including directed energy weapons), and planning to deploy space-based interceptors. It hopes to realize the integration and interoperability of offensive and defensive missile systems, and improve their capabilities through research and development, procurement, and exercises. The MDR combines space deterrence with nuclear deterrence, focusing on deterring China’s and Russia’s missile nuclear capabilities. The review introduces new uncertainty into the strategic balance between China and the United States that is already being undermined.

【Key Words】 the Trump Administration, MDR, space deterrence, nuclear deterrence, Sino-US strategic stability

60 The Competition and Cooperation among China, U.S. and Russia in Syrian War

by Liu Ying

【Abstract】 The war in Syria, which started from the end of 2011, is both a regional and international conflict. As great powers exerting critical impact on the current international system, China, the United States and Russia have employed different diplomatic approaches in their efforts to resolve this crisis. Their different moves indicate there are both competitive and cooperative elements in the new type of great power relations, which also pose new challenges for the three countries. Unlike the conflictual relations between the U.S. and Russia over Syria, China and Russia have cooperated on Syria out