



美国阿拉斯加北极圈内的公路路牌

极地争锋： 美国北极战略的推进方案与影响

撰文 | 林滢滢 中国海洋大学国际事务与公共管理学院

继2022年10月7日白宫发布《北极地区国家战略》（National Strategy for the Arctic Region，以下简称《北极战略》）一年后，白宫于2023年10月23日正式发布《北极国家战略实施方案》（Implementation Plan for the 2022 National Strategy for the Arctic Region，以下简称《实施方案》）。该方案是美国未来10年北极发展规划的战略性文件，明确了《北极战略》提出的四大支柱（分别是国家安全、气候变化与环境保护、可持续发展以及国际合作与治理）的具体实施路径。该方案旨在提升美国的北极能力，维护其在该地区的核心利益。

加拿大巴芬岛的自然保护区



型,确保过渡时期的能源安全,并维持阿拉斯加州原住民社区生计。

支柱四 —— “国际合作与治理” 的实施路径

俄乌冲突的外溢效应使北极局势紧张,《实施方案》细化了美国多边合作和治理的后续步骤,美国将通过维护国际法以及相关规则以弥合治理中的潜在差距,从而推进科学合作并实现美国北极利益。

《实施方案》的主要内容

《实施方案》作为拜登政府北极战略的具体指导手册,兼顾安全与发展,将国家安全与军事建设作为最优先事项,同时突出强调气候变化与环境保护、经济可持续发展等内容,该方案围绕以下四个支柱提出了具体的实施路径:

支柱一 —— “国家安全” 的实施路径

《北极战略》将安全作为美国北极战略的首要支柱,《实施方案》将安全目标再次细化,通过深化对北极地区安全挑战的共同认知、扩大北极地区信息共享等手段团结盟友与合作伙伴,以最大限度地维护国土安全。

支柱二 —— “气候变化与环境保护” 的实施路径

与特朗普政府的消极气候政策不同,气候外交是拜登政府北极战略的重要内容。《实施方案》在2022年北极战略的基础之上对气候与环境目标进行细化,通过增强阿拉斯加地区的气候适应能力、减少北极碳排放并加强对气候的研究,维护北极地区生态平衡。

支柱三 —— “可持续发展” 的实施路径

海冰消融是推动经济议题的重要现实基础,在保护北极生态系统的目标之下,《实施方案》将经济发展措施进一步细化,通过拓展经济机会和支持能源转

《实施方案》的主要特点

《实施方案》是对《国家战略》的对接落实和贯彻执行,主题保持一致,具体可归纳为美国的安全利益、北极地区的国际合作、阿拉斯加原住民的福祉,并呈现出以下特点:

军事博弈与安全竞争的强化

俄乌冲突外溢效应延伸至北极,以美俄为核心的北极军事安全博弈态势紧张,军事部署依然是美国北极议程的重点,《实施方案》将“安全”作为首要支柱即是最好例证。为确保自身在北极的军事安全优势,美国首先强化态势感知能力以提升作战能力。例如,在预警能力方面,美国重视监测评估和统一预报能力,从而提升美国在北极的自主、持续监视侦察能力,为极地装备发展和极区军事活动提供保障;在太空能力方面,美国将更新卫星导航系统以更好地与欧洲“伽利略”、日本“准天顶”等卫星导航系统协作,极地装备提供通信导航保障。北极地区幅员辽阔且地势复杂,《实施方案》有利于提升美国在北极的气候环境认知能力和极地通信导航能力,使其在未来的态势感知与攻防对抗中具备先发优势。

与此同时,美国北极战略强调要注重与北约盟国与合作伙伴的联合演习,以提高对北极地区的熟悉度。《实施方案》明确指出将继续开展“北极边缘”(Arctic Edge)、“北极挑战”(Arctic Challenge)等演习,提升与盟国军队间的协作能力。频繁开展军事演习不仅提高了盟国对美国的依赖,也

有利于强化盟国间的向心力。《实施方案》中涉及的军事演习还包括一体化反导军演、潜艇战和反潜战军演、分布式航空作战军演等，可见美国试图将人工智能等新兴科技应用于军事训练中。近年来，美军智能化战争演习活动逐渐频繁，人工智能技术在北极的战略作用凸显。美国此举旨在打造技术型联合军队，结合与北约盟国间的战略技术优势，通过综合性演练提升智能化作战水平。

加强与联盟的伙伴关系网络

拜登政府倾向于通过多边合作加强同有关国家的互动。美俄对立导致北极理事会工作停滞，但2022年3月，北极七国发布《关于俄罗斯侵略乌克兰之后北极理事会合作的联合声明》，同年6月发布《关于有限恢复北极理事会合作的联合声明》，正式宣布在没有俄罗斯参与的情况下恢复北极理事会的工作。北极理事会主要是由作为成员国的北极国家主导、通过北极理事会“协商一致”的原则对成员国达成的共识予以落实。协商过程有利于加强信任与合作，同时构建以价值观为导向的共识，这有利于美国根据实际情况确定北极治理的优先议题。

《实施方案》明确指出美国将与加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典等北极盟国构建全方位的互动关系，弥合国际治理中的潜在差距并维护美国及其盟国的主权权利。近二十五年来，“美国一直是促进北极区域合作的治理架构发展不可或缺的一部分”。1996年9月美国在加拿大渥太华领导成立北极理事会。2015年10月30日，美国与其他北极国家的海岸警卫机构签署文件成立“北极海岸警卫论坛”。2018年10月3日美国主持签订《防止北冰洋中部公海无管制渔业协议》。关系网络既是美国最重要的战略资产，也是美国情报任务的力量倍增器。美国将多边论坛和法律框架作为巩固伙伴关系网络的重要抓手，通过共同合作基础和共同利益诉求巩固与盟友间的伙伴关系网络。



重视北极气候议题的综合影响

奥巴马政府将气候变化列为北极战略的优先领域，特朗普否定气候变化在美国北极战略中的重要性，致使北极气候治理暂告一段落。北极战略将气候变化与环境保护列为四大支柱之一，可见拜登政府将气候议题重新回归。近年来，气候议题受到全球关注，《实施方案》从推进社区适应能力、推行国际倡议、扩大气候研究、养护生态系统四个方面推动北极气候治理，为国际社会治理北极气候指明方向。但实际上，美国着眼点并非这一议题本身，而是树立美国在应对气候变化方面的全球领导地位，并借此占据全球治理的道德制高点。美国借气候议题提升话语权，树立了气候治理的领导地位，最终目的是维护其在全球的影响力。

美国亦重视气候变化对阿拉斯加社区安全的挑战。《北极战略》指出“由于气候变化，超过 60% 的阿拉斯加土著社区受到严重环境威胁”。2021年12月15日，美国部门间北极研究政策委员会发布了《2022-2026年北极研究计划》（Arctic Research Plan 2022-2026），确定了社区复原力和健康、北极系统及其相互作用、可持续经济和生计、风险管理和减灾等四大优先研究领域，以改善北极居民的福祉和推进北极生态环境保护。《实施方案》与《2022-2026年北极研究计划》大致一脉相承，但之前的计划主要侧重于环境问题，而新计划则转向解决一些社会问题，包括基础设施、港口建设等。仅是关注气候议题本身无法满足美国当前的北

极安全诉求，美国更为关注阿拉斯加的地理位置，利用这一特殊的政治战略支点为其北极权益主张提供客观基础。

美国推进《实施方案》的影响

《实施方案》可见美国提升了北极安全的战略高度，也体现了其主导北极地区秩序的倾向。在俄乌冲突背景下，美国借北极议题加强与盟友关系，将北极地区彻底纳入美国全球地缘政治构图中。

对美国的影响

拜登政府将北极升级为国家安全战略的重点地区，通过《实施方案》这一具体战略文件明确其在北极地区的行动投入。其次俄罗斯“东转”导致北极博弈陷入相互加码的恶性循环，美俄关系将处于紧张与对峙之中。

美国强化安全体现在北极军事部署和预算增加上。例如：2020年美军第五代战斗机F-35A“闪电”开始被部署到阿拉斯加州埃尔森空军基地、2021美国在挪威奥兰空军基地、冰岛凯夫拉维克空军基地分别部署B-1B战略轰炸机、B-2战略轰炸机。《实施方案》继续强调偶发性部署，美国推进北极地区军事部署的趋势有增无减。与此同时，美国未完成的众多战略目标需要巨额的资金投入。《实施方案》提出“将与加拿大合作，在未来六年内投资49亿美元实现大陆防御现代化”。美国极地破冰船一再面临成本超支问题，如“极地哨兵号”（Polar Sentinel）的建造成本将达到起初估计的近三倍。美国北极战略的推进面临资金紧缺的挑战。

美国的战略图谋使美俄紧张关系持续升级。在拜登任期内，美国陆军、国防部等部门先后发布战略文件，明确表示美国高度重视北极地区的战略地位和变化趋势，将紧盯俄罗斯等战略竞争对手并采取一定的回应行动。鉴于俄乌冲突的长期化、“阿富汗化”态势逐步明显，在拜登政府本届任期内，美国在北极地区的安全目标将锁定在尽可能地压缩俄罗斯的战略空间。未来北极地缘政治博弈和安全环境将进一步恶化，尤其在安全方面美俄将延续大国竞争战略。此外，两国都希望能够主导北极地区事务，因而在公共

区域的环境保护、资源开发、经济合作等方面也存在着潜在竞争。美俄或将调整北极地区的战略优先级，总体紧张关系持续升级。

对北极治理的影响

当前北极国际关系为“七对一”的对抗格局，为重新回归北极地区多边治理模式，俄罗斯积极与非北极国家开展合作。《实施方案》虽强调国际合作和伙伴联盟，但诉求难以统一致使北极缺乏一个综合治理机制。

首先是催动“双重北极”治理格局的产生。在北极理事会等北极主要机构将俄罗斯排除出合作范围后，美俄开始构建以自身为中心的新型北极合作框架，并积极吸纳第三方国家参与合作。《北极战略》提及“盟友”27次、“北约”5次、“合作伙伴”41次^①，可见美国试图构建不对称阵营优势牵制中俄，且乌克兰危机的长期化和持久化导致总体对抗趋势短期内难以逆转。俄罗斯“东转”加速其接纳更多北极域外同盟国参与，围绕北极问题，形成新的国际阵营及利益格局。域外国家尤其是中国、印度等新兴发展中国家被逐渐纳入北极治理机制中，北极未来可能会围绕北约和俄罗斯出现两种治理秩序并存的“双重北极”治理格局。

其次是削弱既有的北极多边合作框架。一般来讲，一个国家的利益诉求是多元的，这就决定了其合作对象的选择是多样的。当前没有任何一个体系可以囊括并协调北极各利益攸关方的利益。除了北极理事会等政府间的合作机制发挥了较为有效的作用之外，北极经济理事会、北极海岸警卫队论坛等涉及经济社会发展、极地安全搜救等重要领域的机制都是独立运行的。《实施方案》涉及的多个合作机制大多无法统一领导与协调，存在繁杂与主次不分的问题，难以实现国际合作的主要诉求。大多数合作都是挂靠在其他合作之下的“附属品”，并未上升到应有的位置，未来北极地区的多边合作需要经受战略互信、时间成本等众多考验。

对非北极国家的影响

《实施方案》10次提及“北极国家”可见北极国家治理北极的“主权化”原则，非北极国家难以获



挪威斯瓦尔巴特群岛



加拿大新斯科舍省哈利法克斯的港口

得合法身份参与北极事务。但是，俄罗斯北极合作重点“东转”的趋势为非北极国家创造了合法参与北极事务的契机。

身份壁垒使非北极国家参与北极事务难度上升。身份是政治参与的必要前提，它包含了各方对主体资格及其相应权益的认可。虽然中国、印度等非北极国家拥有北极理事会观察员身份，但《实施方案》作为美国的北极战略文件充斥着对非北极国家的排斥基调。在安全议题上，美国明确指出将“管理风险包括由中华人民共和国造成的地缘政治紧张局势”。在合作议题上，提及的国际合作对象主要限于美国的“盟友与伙伴”，文件明确列举的“盟友与伙伴”包括除俄罗斯以外的其他北极六国。基于身份定位及战略考量，北极国家仍对非北极国家参与北极事务具有排斥心理，非北极国家仍逾越不了北极国家“门罗主义”

的鸿沟。

俄罗斯调整北极外交优先顺序为非北极国家创造了契机。莫斯科国际关系学院著名学者弗拉基米尔·普里亚金（Vladimir Pryakhin）认为，受俄乌冲突的外溢效应影响，俄罗斯加强同非北极国家及区域组织的多边合作将是未来的发展趋势，因此俄罗斯需要与北极理事会观察员国，尤其是中国和印度建立更为高效且有利的合作关系。俄乌冲突的外溢效应强化了美国北极政策的战略针对性，重振影响力的现实需求迫使俄罗斯寻求“泛北极合作”，这为中国、印度等非北极国家参与北极事务构建了合法性。此外，众多非北极国家在北极地区存在相似的身份认同基础与利益诉求动力，依托俄罗斯参与北极事务是推动非北极国家间合作的“机会窗口”，非北极国家可以通过优势互补弱化同质化竞争，实现合作共赢。

《实施方案》为《北极战略》的后续实施制定了具体的推进步骤与评量目标，拜登政府通过重视传统军事安全、依托网络联盟关系、提升气候议题优先级等方式，试图在新的北极地缘局势下夺取优势，重塑北极治理秩序以获取主导地位。俄乌冲突等突发性事件的发酵深刻影响着北极的地缘政治局势，我们需要从全局性视角审视美国北极战略的调整以及北极地区的互动与博弈。OIV



俄罗斯符拉迪沃斯托克