

俄乌冲突以来北极地缘博弈新动向及影响^{*}

张佳佳 郭培清

【内容提要】 俄乌冲突发生后，地缘政治外溢效应在北极地区迅速显现，北极国家的北极政策“地缘政治化”，北极地区的地缘价值重新被重视，北极地缘政治博弈加剧。北极八国围绕北极地区纷纷展开新的战略部署：一是政治军事上的“新冷战”态势，美国主导下北极“北约化”，在战略上挤压俄罗斯，俄罗斯则加快构筑北方地区的战略防线；二是经济上的极限施压与反制，西方加大制裁俄罗斯北极天然气项目力度，俄罗斯通过加速北极经济开发进程进行反制；三是制度上的“圈子化”，A7在北极治理机制中逼俄“退群”，俄罗斯将合作对象转向域外国家，国际社会对北极治理机制走向的主张出现分歧；四是低政治议题的泛安全化，北极矿产、航道领域的博弈加剧。但是，从“动机—能力”、“成本—收益”、国际共识等层面看，北极地区的地缘政治博弈存在上限，北极治理的“领域合作”仍将持续推进。未来一段时期，北极治理合作与动荡并存，“北极例外论”受到冲击，合作机制面临分裂，北极圈外国家迎来参与北极事务的新契机。

【关键词】 北极治理 北极理事会 北极航道 俄乌冲突 地缘政治 美俄关系

【作者简介】 张佳佳，中国海洋大学国际事务与公共管理学院讲师、中国海洋大学海洋发展研究院研究员；郭培清，中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授、博士生导师。

DOI:10.20018/j.cnki.reecas.2024.06.004

^{*} 本文是教育部人文社会科学研究青年项目“美国北极战略演变的逻辑及中国应对研究”（23YJCGJW010）、中国博士后科学基金第74批面上资助项目“‘海洋命运共同体’理念下中国北极话语权构建研究”（2023M743335）的阶段性成果。感谢匿名外审专家为本文写作提出的宝贵意见。

2022 年 2 月俄乌冲突爆发, 局势至今依然焦灼, 深刻影响了地缘政治格局和世界秩序。大变局下, 北极地区也未能例外, 其安全受到波及, 美、俄、欧尤其是北欧五国加紧在北极地区的战略部署, 北极治理进入合作的特殊时期和动荡调整期。拜登政府 2022 年出台的《北极地区国家战略》中称俄乌冲突“使得美俄在未来十年都不太可能在北极地区合作”^①, 2023 年 10 月出台的《北极地区国家战略实施计划》(NSARIP)^② 更是超越了非军事安全的范畴, 奠定了美国在北极地区与俄罗斯对抗的政策基调。随后, 美国国务院发布扩展大陆架外部界限的公告^③, 其中包含蓄谋已久的扩大北极地区主权利的要求。2024 年 7 月 21 日, 美国国防部出台《2024 年北极战略》^④, 特别渲染俄罗斯与中国在北极地区对北约造成严峻挑战。俄罗斯则打出军事、政治、经济“组合拳”以维护其北极大国地位, 并于 2024 年 2 月开始暂停向北极理事会缴纳年费^⑤。与此同时, 北约加强北极地区的集体防御, 芬兰和瑞典改变以往中立立场加入北约; 2022 年 6 月, 时任北约秘书长斯托尔滕贝格称北约正在北极地区进行军事集结^⑥。这些举动反映了北极地区的治理进程放缓和安全困境加深。

北极地区一方面面临自然环境急剧恶化的挑战, 另一方面迎来经济开发价值凸显的契机, 这使其未来一段时期成为承载人类共同命运、国际社会竞相关注的

① “National Strategy for the Arctic Region”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 访问时间: 2023 年 12 月 1 日。

② “Implementation Plan for the United States ‘National Strategy for the Arctic Region’”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/10/NSAR-Implementation-Plan.pdf>, 访问时间: 2024 年 1 月 16 日。

③ “Announcement of U. S. Extended Continental Shelf Outer Limits”. <https://www.state.gov/announcement-of-u-s-extended-continental-shelf-outer-limits/>, 访问时间: 2024 年 2 月 1 日。

④ “2024 Arctic Strategy”. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3846323/new-dod-strategy-calls-for-enhancements-engagements-exercises-in-arctic/>, 访问时间: 2024 年 10 月 8 日。

⑤ 《俄外交部: 俄方暂停向北极理事会缴纳年费》, <https://sputniknews.cn/20240214/1057056960.html>, 访问时间: 2024 年 2 月 14 日。

⑥ Столтенберг заявил о наращивании военного присутствия НАТО в Арктике. https://iz.ru/1708371/2024-06-06/stoltenberg-zaiavil-o-narashchivanii-voennogo-prisutstviia-nato-v-arktike?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fdzen.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间: 2024 年 10 月 8 日。

“战略新疆域”，因此在俄乌冲突发生后研究北极地缘政治博弈走向极具现实意义。自2013年乌克兰危机发生后，国际关系学者就已经开始讨论北极地区的地缘安全前景，但总体上持观望态度，认为受美俄两国国家实力、战略意志等多重因素影响，北极地缘形势的走向仍有待观察^①。俄乌冲突发生后，有学者尖锐地指出“北极例外论”似乎已经消融，其秩序走向中蕴含着冲突与风险^②，北极地区成为大国竞争的新战场^③。也有学者认为北极地缘格局实现了从“金字塔型”向“哑铃型”的转变^④。还有学者进一步探讨了俄乌冲突对北极合作机制的冲击^⑤，认为非北极国家在北极地缘政治空间中的作用增强，在北极理事会等国际合作机制中的权力将扩大^⑥。有学者认为俄乌冲突使得北极地区告别了“后冷战合作时期”^⑦，进入再安全化阶段^⑧，俄罗斯的北极政策重心“向东转移”^⑨。既有研究为本研究提供了基础，但是这些研究多是评估性和描述性的，对北极地缘博弈的发生机理、影响因素缺乏因果机制研究。本文基于俄乌冲突发生后北极域内外国家的认知和实践，探讨俄乌冲突对北极造成地缘政治效应外溢的动因、表现，评估北极地缘博弈的限度和影响，进而为北极善治和中国更有效参与北极事务提供相应参考。

① 张佳佳、王晨光：《地缘政治视角下的美俄北极关系研究》，载《和平与发展》2016年第2期。

② 徐广森：《从“例外论”到“长和平”：变局中的北极秩序前景展望》，载《俄罗斯研究》2023年第1期；徐庆超：《俄乌冲突长期化及其对北极治理的溢出效应》，载《当代世界》2022年第7期。

③ Zain Hyder Shah, “Great Power Competition in the Arctic Region and Changing Regional Dynamics”, *CISS Insight Journal*, Vol. 11, No. 1, 2023.

④ 肖洋：《芬兰、瑞典加入北约对北极地缘战略格局的影响》，载《和平与发展》2022年第4期。

⑤ 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》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023年第5期。

⑥ A. Н. Николаев. Роль неарктических держав в арктическом геополитическом пространстве. *Arctic XXI century. Humanities*, Vol. 33, No. 3, 2023.

⑦ 潘敏、罗佳：《告别“后冷战合作时期”的北极安全：态势、动因与出路》，载《思想理论战线》2023年第2期。

⑧ 洪农：《北极事务的地缘政治化与中国的北极角色》，载《外交评论》2023年第4期。

⑨ Alexey M. Fadeev, Andrey A. Spiridonov, “Energy Cooperation of Russia and China in the Arctic: State and Prospects”, *Polar Geography*, Vol. 47, No. 1, 2024.

一 俄乌冲突后北极地缘博弈加剧的动因

北极地区由于特殊的地理位置和气候条件曾一度被视为“废地—边缘”，直到 20 世纪初被地缘政治学者定义为蕴藏巨大价值的“地中海”^①，近年来逐渐演变成“潜在战略竞争走廊”。从治理进程看，北极地区经历了“安全化—去安全化—再安全化”几个阶段^②。冷战时期，美国和苏联认为北极是核竞争的关键，是两国之间直抵对方的最短路线，北极因而成为美苏对抗的前沿。冷战结束后，北极国家寻求将北极定位为“合作、低紧张、和平解决争端、尊重国际法”的地区^③，北极域内外国家围绕北极环境、渔业、科研等低政治议题达成一系列合作协议，在军事安全议题上各国也相安无事。但 2007 年“插旗事件”以来，俄罗斯对北极地缘价值的重视程度上升，2014 年乌克兰危机后，北极地缘博弈有加剧倾向。2022 年俄乌冲突爆发为美俄在北极地区进行全面地缘政治对抗提供了契机。俄罗斯对外政策地缘政治化、美国对外政策的霸权逻辑延伸至北极、其他北极国家安全困境驱动下对外政策“北约化”，三者相互作用，共同推动了北极地缘对抗进程。

（一）北极国家北极政策“地缘政治化”是根本动因

从地缘政治视角看，俄乌冲突不仅是一场地区冲突，也是冷战时期东西方对峙的延续。原来隐身或半隐身于背后的各大国直接走上了冲突前台，展开地缘政治拉锯战。一方面，北约东扩，拉拢乌克兰入约；另一方面，乌克兰是俄与北约之间的战略屏障，乌克兰倒向西方触碰俄罗斯底线。普京执政后，俄罗斯不断试图恢复原有的大国地位和影响力，视独联体地区为自己的核心势力范围和实现大国崛起的战略依托，坚决抵制美欧在该地区的扩张。俄乌冲突爆发是美俄欧矛盾激化的结果，并进一步推动了俄罗斯与西方集团的对抗。

俄乌冲突外溢到北极地区，美俄欧北极政策“地缘政治化”。俄乌冲突爆发

① Vilhjalmur Stefansson, “The Northward Course of Empire”, in *The Future of Nature*, Yale University Press, 2013, p. 168.

② 洪农：《北极事务的地缘政治化与中国的北极角色》，载《外交评论》2023 年第 4 期。

③ “Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress”. <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41153.pdf>, 访问时间：2024 年 2 月 2 日。

后，俄罗斯对外政策的“地缘政治化”延伸到北极地区。作为首屈一指的北极大国，俄罗斯对北极地区的重视程度远远超过其他国家，通过成立北方舰队联合战略司令部、批准新版海洋学说、强化北极基础设施、在北极海岸线建立新的军事基地、“量身打造”适应北极地区的军事装备等措施，持续加强在北极地区的军事与经济存在。尽管俄罗斯的军事行动并未发生在北极地区，但因为俄罗斯在北极地区的中心角色，不可避免地引起了其他北极国家对于北极安全的担忧^①。反观美国，冷战结束后的一段时间内北极地区并未成为其对外政策焦点，拜登政府上台后调整对外政策，再造同盟体系，将霸权逻辑延伸至北极，毫不掩饰欲将北极作为大国博弈“角斗场”和战略挤压俄罗斯、围堵中国手段的野心。俄乌冲突为以美国为首的北约将地缘对抗的国际战略布局推向北极地区提供了契机，美国顺理成章地将俄罗斯塑造为北极安全的威胁者，拉拢盟友“进军”北极以弥补其全球地缘政治版图的“缺口”。于北约而言，俄乌冲突的爆发改变了其威胁认知，安全困境加深。北欧五国在此驱动下调整对外战略，北极地区呈现出“地缘政治化”倾向并体现在北极议题上，即为防止俄罗斯的军事扩张威胁其安全而与美国深度结盟，加强与北约的军事合作对俄罗斯进行战略威慑。综合影响下，北极成为俄与西方集团地缘对抗的“新战场”。

（二）北极地区的地缘价值重新被重视是外在诱因

北极地区本身就是集军事价值与资源价值于一体的地缘战略要地。一是军事资源得天独厚，俄罗斯远东地区与阿拉斯加间仅仅隔着白令海峡，是对美国本土安全极大的威胁。北冰洋还是最好的核潜艇隐藏地和最安全的水下弹道导弹发射点，被厚厚的冰层覆盖且浮冰破裂发出巨大噪音，卫星和声纳都无法准确侦查到隐藏其下的核潜艇，只要核潜艇浮出冰面，北半球所有目标都在弹道导弹的射程以内。二是航道资源价值凸显，一方面，受全球气候变暖和人类科技进步的双重影响，北极东北航道和西北航道的利用率提升，2023年北极航道货运量达到3 625万吨；另一方面，传统航线受到传统安全与非传统安全因素交织的威胁，北极航道作为替代航线的价值上升，成为“海运新走廊”。三是能源资源储备丰富，北极地区蕴藏着900亿桶石油、1 670万亿立方英尺天然气、440亿桶液态天

^① Timo Koivurova, Akiho Shibata, “After Russia’s Invasion of Ukraine in 2022: Can We Still Cooperate with Russia in the Arctic?”, *Polar Record*, Vol. 59, 2023.

然气，以及丰富的煤、铜、铁、金、镍等战略性矿产资源^①。随着俄乌冲突爆发，北极地区“再安全化”进程启动，其地缘价值再获重视。俄罗斯与西方集团欲在北极争夺战中获得军事上的战略优势、资源上的战略支撑，这成为北极地缘对峙加剧的诱因。

总体来看，围绕北极的博弈本质上是美俄之间的地缘对抗，裹挟欧洲地理力量的参与。于北约而言，在北极地区进行战略部署不仅可实现在北方对俄罗斯的战略围堵，还可以实现优势互补，体现其在北极地区集体威慑的有效性；于俄罗斯而言，加强在北极地区的战略对抗能力以及加速北极战略资源开发可以平衡其在俄乌冲突中的损失。因而美俄在乌克兰的角力、美欧在俄乌冲突中表现出的团结都外溢到北极地区。

二 俄乌冲突爆发后北极地缘博弈加剧的表现

在俄乌冲突为美俄欧北极政策“地缘政治化”提供契机、北极地缘价值重新被发掘等多重因素的影响下，俄罗斯与西方阵营在北极地区针锋相对、剑拔弩张。新版《俄罗斯联邦海洋学说》将美国和北约在北极的活动确定为“主要安全威胁”^②。美国新版《北极地区国家战略》则断言：“未来十年，美国与俄罗斯几乎不可能在北极合作”^③。俄乌冲突后北极地缘博弈加剧表现在政治军事上的“新冷战”、经济上极限施压与反制、制度上的“圈子化”和低政治议题的“泛安全化”四个方面。

（一）政治军事上的“新冷战”

俄乌冲突发生后，北极地缘对抗进入长期对峙的“新冷战”阶段。一方面，美国主导下瑞典和芬兰放弃传统的中立政策成功加入北约，北极地区呈现“北约

① “90 Billion Barrels of Oil and 1, 670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic”. <https://www.thearcticinstitute.org/2022-russian-maritime-doctrine-implications-nato-future-great-power-competition-arctic/>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

② Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2022 г. № 512 Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48215>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

③ “National Strategy for the Arctic Region”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

化”态势；另一方面，以美国为首的北约欲形成北大西洋－北冰洋包围带，在战略上挤压俄罗斯，俄罗斯则调整军事战略部署，北极地区军事对抗升级。

1. 美国主导的北极地区的“北约化”

一是美国谋取北极霸权目标明确。俄乌冲突发生后，美国日益重视北极地区的地缘价值，通过新出台《北极地区国家战略》《北极地区国家战略实施计划》《2022年美国海岸警卫队战略》《2024年国防部北极战略》、成立北极战略与全球复原力办公室（ASGRO）、设立北极大使一职代替北极事务协调员^①等进一步明确将北极作为“国防要务”的路线图。美官方叙事中越来越强调北极的重要性和美国在北极地区的领导地位。诚如其北极地区高级官员埃里克·卡尔森（Eric Carlson）接受采访时所言，“美国政府将致力于北极这一至关重要且不断变化的地区——未来几年其愈发重要”^②。2024年1月，美国国土安全部向阿拉斯加安克雷奇大学拨款4600万美元，启动北极国土安全研究中心，以提高对北极地区潜在风险及影响的认识^③。为弥补长期以来北极破冰船数量不足的短板，美国与加拿大、芬兰于2024年7月达成《ICE协议》，合作建立更强大的北极舰队^④。美国的北极政策调整呈现出谋取北极霸权、削弱俄罗斯影响力的特点。

二是美国以北约为实现其北极目标的工具。俄乌冲突发生后，美国在北极地区有意划分出“盟友”与“敌人”阵营，试图构建北极安全共同体。美国官方和智库叙事将中俄丑化成北极和平与稳定的“破坏因素”，宣扬中国海军力量将到达北极^⑤。北约军事委员会主席罗布·鲍尔（Rob Bauer）在北极圈大会上发

① 2020年7月，特朗普政府曾任命职业外交官德哈特担任美国北极事务协调员；2023年2月13日，拜登正式提名美国北极研究委员会主席迈克·斯弗拉加（Mike Sfraga）担任北极地区无任所大使；2024年9月24日，参议院正式批准其任命。

② “Interview with Eric Carlson, the United States’ Senior Arctic Official”. <https://arctic-council.org/news/interview-with-eric-carlson-the-united-states-senior-arctic-official/>, 访问时间：2023年12月20日。

③ “DHS Awards UAA \$46 Million to Launch Center of Excellence for Homeland Security in the Arctic”. <https://localfirstmediagroup.com/dhs-awards-uaa-46m-to-launch-center-of-excellence-for-homeland-security-in-the-arctic/>, 访问时间：2024年1月11日。

④ “US, Canada and Finland Sign ICE Pact”. <https://splash247.com/us-canada-and-finland-sign-ice-pact/>, 访问时间：2024年10月9日。

⑤ Andrea Kendall-Taylor, Jim Townsend et al., “Russia in the Arctic: Gauging How Russia’s Invasion of Ukraine Will Alter Regional Dynamics”, Center for a New American Security, 2022.

表警惕中俄参与北极竞争与军事化的论调^①。此种举措进一步动摇了欧洲国家尤其是北欧五国过去的“高北低威胁”的认知，在北约国家之间产生“我们感（We - ness）”，出现共享的身份认同^②，促进国家之间的信任并采取共同的外政策，与美国深度捆绑，与俄罗斯进行集团对抗。其中，芬兰、瑞典加入北约很大程度上是外部力量（即美国）施压的副产品，主要归因于西方媒体对俄罗斯及其在乌克兰行动的舆论塑造^③，打破了此前北极内部美国/加拿大—北欧五国—俄罗斯形成的权力平衡结构^④，俄罗斯之外的北极国家完全“北约化”。此外，北约主要大国法国通过发布首份北极政策报告——《平衡极端：法国到 2030 年的北极战略》^⑤ 以强调对北极地区政治安全的关注；英国更新其北极政策，称俄乌冲突“从根本上改变了北极低紧张局势，北约将在北极地区发挥更大作用”^⑥。挪威情报局、安全局等联合提交的 2023 年的威胁和风险评估报告提出北约在北极地区要保持北方舰队的态势感知、进行战略威慑以及展示可靠的海军和防空能力^⑦。

三是以美国为首的北约和俄罗斯在北极地区军事威慑升级。俄乌冲突发生之前，美俄虽然也在北极地区部署军事力量、进行军事演习，但是互相威慑的意味

① “NATO’s Military Leader: ‘We Must Be Prepared for Military Conflicts Arising in the Arctic’”. <https://www.highnorthnews.com/en/natos-military-leader-we-must-be-prepared-military-conflicts-arising-arctic>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

② Wiberg Håkan, “Security Communities: Emmanuel Adler, Michael Barnett and Anomalous Northerners”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 35, No. 3, 2000.

③ Sergey Sukhankin, P. Whitney Lackenbauer and Adam Lajeunesse, “Russian Reactions to NATO’s ‘Nordic Expansion’”. <https://www.naadsn.ca/wp-content/uploads/2023/08/23-jul-Russian-responses-to-Nordic-enlargement-Strategic-Perspective.pdf>, 访问时间：2024 年 5 月 6 日。

④ 姜胤安：《北约对北极事务的介入及影响》，载《现代国际关系》2023 年第 10 期。

⑤ “Équilibrer les Extrêmes Stratégie Polaire de la France à Horizon 2030”. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2022/04/strategie_polaire_de_la_france_a_horizon_2030.pdf, 访问时间：2023 年 12 月 15 日。

⑥ “UK Releases Updated Arctic Policy Incorporating New Realities of Russia’s Invasion of Ukraine”. <https://www.highnorthnews.com/en/uk-releases-updated-arctic-policy-incorporating-new-realities-russias-invasion-ukraine>, 访问时间：2023 年 12 月 16 日。

⑦ “Norwegian Intelligence Service: The Past Year’s Development has Increased Norway’s Geopolitical Significance”. <https://www.highnorthnews.com/en/norwegian-intelligence-service-past-years-development-has-increased-norways-geopolitical>, 访问时间：2024 年 1 月 2 日。

不明显。俄乌冲突发生后，双方军事威慑升级，以美国为首的北约形成围堵俄罗斯的“北大西洋—北冰洋”包围带。一方面，北约利用芬兰与瑞典弥补军事部署的短板。芬兰与俄罗斯接壤边界约 1 287 公里，延长了北约与俄罗斯的边界；瑞典则拥有强大的海军，在巴伦支海威胁遏制俄罗斯北方舰队母港摩尔曼斯克，开辟对俄“北极战场”，填补了北约在波罗的海的“软肋”，在南、西、北部实现对俄罗斯的合围。2024 年 5 月，波兰国防部宣布将把其“东盾”边境防御工事与波罗的海国家的“波罗的海盾牌”（以前称为“波罗的海防线”）结合起来，这一举措与芬兰的新防御工事联结，将建立从北极延伸到中欧的新铁幕^①。另一方面，通过升级军演、新设军事基地直逼俄罗斯北部边境。据统计，俄乌冲突发生以来，北约联合举行 20 多次北极军事演习，并动用了核潜艇与核动力航母。2023 年，美国与挪威、丹麦、瑞典、芬兰分别签署新的军事合作协议以进入北欧高北地区的军事基地，直插俄罗斯西部北部边境。此外，北约还重点部署 F-35 战斗机和各种类型的海上及空中自主系统，以填补在北极地区的军备短板。

2. 俄罗斯构筑北方地区的战略防线

为避免在北极地区军事威慑能力下降，俄罗斯进一步调整军事战略部署。首先，调整军区结构。2023 年年底，俄罗斯新组建混合航空军团来保护北方航道。2024 年 2 月，普京签署总统令设立莫斯科军区和列宁格勒军区，归属北方舰队军事管辖范围的摩尔曼斯克州和涅涅茨自治区等地被划入列宁格勒军区，诸多俄制新型武器装备大都优先配属于该军区以守卫北极领土和北方航道^②。其次，改善军事设施。俄罗斯通过使用“两个双重”（double dual）方法重建其军事能力，推动北极军事基础设施现代化^③。针对北约在北极地区的军事行动，俄罗斯投入了大量资金部署新的对舰和防空导弹系统，升级潜艇，计划部署无人机基地，俄

① “A New Iron Curtain Stretching from The Arctic to Central Europe”. <https://tfiglobalnews.com/2024/05/28/a-new-iron-curtain-stretching-from-the-arctic-to-central-europe/>, 访问时间：2024 年 10 月 9 日。

② “Putin Re-establishes Moscow and Leningrad Military Districts —decree”. <https://tass.com/politics/1751693>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

③ 北极基础设施被用于民用和军事目的（双重用途），而俄罗斯也在模糊进攻和防御意图之间的界限（双重目的）；Mathieu Boulègue, “The Militarization of Russian Polar Politics”. <https://www.chathamhouse.org/2022/06/militarization-russian-polar-politics>, 访问时间：2023 年 12 月 27 日。

北方舰队和太平洋舰队分别在巴伦支海和白令海峡以北的北冰洋多次进行军事演习。2023 年 12 月,“戈洛夫科海军上将号”护卫舰入役北方舰队,服务于俄罗斯对抗北约的军事行动。2024 年 8 月,俄罗斯总统助理尼古拉·帕特鲁舍夫在访问摩尔曼斯克期间强调了增强俄罗斯军事能力与开发北方航道的重要性^①。

(二) 经济上的极限施压与反制

俄乌冲突发生后,美国为扼住俄罗斯的经济命脉,进一步对其进行制裁。欧洲国家紧随其后,2024 年 6 月,欧盟通过了对俄罗斯的第十四轮制裁措施。能源领域首当其冲,美俄围绕油气生产和销售的拉锯战将持续升温,影响到俄罗斯北极能源经济安全。2023 年以来美国持续制裁俄罗斯北极天然气项目^②,打击俄罗斯生产、销售天然气的能力。在北极液化天然气 2 号(LNG-2)项目上,美国不仅制裁俄罗斯的相关企业,还制裁与俄罗斯合作的中国、印度等国家的运输公司与造船厂^③。美国的制裁阻塞了北极天然气项目的资金流,致使俄罗斯难以获得相关技术和设备,该项目工期被迫延长且三条工作线目前仅剩一条可运转。2024 年 4 月,韩国、日本、法国多家公司宣布取消为俄罗斯北极 LNG-2 项目提供服务和技术^④,导致北极液化天然气 2 号项目 5 月份的开采量仅有 5 500 万立方米,远低于 4 月份 2.15 亿立方米的水平^⑤。

俄罗斯加速北极经济开发进程进行反制。俄罗斯新出版的海洋战略将北极地

① “Russia to Bolster Arctic Military and Expand Northern Sea Route, Says Presidential Aide Patrushev”. <https://www.arctictoday.com/russia-to-bolster-arctic-military-and-expand-northern-sea-route-says-presidential-aide-patrushev/>, 访问时间:2024 年 10 月 8 日。

② “The Russian Arctic LNG 2 Project Targeted by U. S. Sanctions”. <https://www.reuters.com/markets/commodities/russian-arctic-lng-2-project-targeted-by-us-sanctions-2023-12-26/>, 访问时间:2023 年 12 月 27 日。

③ “Further Sanctions to Degrade Russia’s Ability to Operationalize the Arctic LNG 2 Project”. <https://www.state.gov/further-sanctions-to-degrade-russias-ability-to-operationalize-the-arctic-lng-2-project/>, 访问时间:2024 年 10 月 8 日。

④ “South Korea, Japan and France Refuse to Build Tankers for Russia’s Arctic LNG 2 Project”. <https://mind.ua/en/news/20272294-south-korea-japan-and-france-refuse-to-build-tankers-for-russias-arctic-lng-2-project-wsj>, 访问时间:2024 年 4 月 29 日。

⑤ “Russia’s Novatek Slashes Gas Output at Sanctioned Arctic LNG 2”. <https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/Russias-Novatek-Slashes-Gas-Output-at-Sanctioned-Arctic-LNG-2.html>, 访问时间:2024 年 10 月 9 日。

区定位为“经济和能源发展的‘战略资源基地’”^①。为吸引企业到北极地区投资，俄罗斯不仅推出“北极一公顷（Arctic hectare program）”计划^②、包含 150 多个项目的《2035 年前北方海航道开发计划》，还将北极地区划为自由贸易区，通过税收优惠鼓励国内投资。2023 年 11 月，普京总统呼吁扩大北极优惠抵押贷款计划^③。2024 年 2 月，俄罗斯国家杜马批准在远东建立国际超前发展区，为建立国际先进经济特区（ASEZ）奠定法律基础^④。同时，俄罗斯积极应对西方对其北极天然气项目的制裁，北极 LNG-2 号项目继续生产并寻找新的客户。为保证北极能源运输，俄罗斯还加大了破冰船开发力度。2023 年，俄罗斯天然气公司诺瓦泰克（NOVATEK）将三艘国际上最为先进的 10 万吨级 LNG 运输船派遣到北极，穿越了北极海冰，证明俄在北极地区的能源运输能力依然领先其他北极国家。2022 年以来，俄罗斯通过“影子船队”^⑤在北方航道上运输油气，北极逐渐成为俄罗斯应对西方经济制裁和围困的主要突破口^⑥。

为避免北约进一步抢夺北极航道“红利”，俄罗斯加紧对北极航道的管控。2022 年 8 月，俄罗斯成立“北方海航道总局”，提高对北方航道的管控；11 月，俄罗斯议会上院联邦委员会批准了“取消外国军舰在该国所谓‘内水’的权利”

① <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/xBBH7DL0RicfdtdWP0l32UekiLMTAycW.pdf>, 访问时间：2024 年 1 月 2 日。

② “Russian Nationals Now Eligible to Claim One Free Arctic Hectare Of Land – The European Russia Opportunities”. <https://www.russia-briefing.com/news/russian-nationals-now-eligible-to-claim-one-free-arctic-hectare-of-land-the-european-russia-opportunities.html/>, 访问时间：2024 年 1 月 3 日。

③ “Путин выступил за расширение программы льготной арктической ипотеки”. <https://tass.ru/nedvizhimost/19508911>, 访问时间：2023 年 12 月 11 日。

④ “Комитет ГД одобрил проект о создании международных ТОР на Дальнем Востоке”. https://tass.ru/ekonomika/19968751?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间：2024 年 2 月 13 日。

⑤ 影子船队是指不属于传统船队，运输受制裁的油气和其他商品的船只。船队通过关闭海上跟踪识别系统、使用模拟的虚假船名、频繁更换船旗或船名来躲避追踪。

⑥ “Russia Appears to Load First Arctic LNG 2 Cargo on ‘Shadow Fleet’ Vessel”. <https://gcaptain.com/exclusive-russia-loads-first-arctic-lng-2-cargo-on-shadow-fleet-vessel/>, 访问时间：2024 年 10 月 8 日。

的法律^①。2024 年 2 月，北方舰队航空兵的图 - 142 海上巡逻机计划参与北方航道的工作，以期在飞机不着陆的情况下覆盖整个航线并搜索潜在敌人的核潜艇^②，确保对航道安全的监控。为加强对北方航道的管理，俄罗斯推动航道的信息化建设，俄罗斯国家原子能公司（Rosatom）已开始测试北方航道数字服务统一平台，该平台由 9 个子系统和 27 项数字服务组成，将提高该航线航行的安全性和可预测性^③。总之，俄罗斯在北极地区的基础设施、军事装备、作战能力都首屈一指，在俄乌冲突后北极安全困境加深的形势下，俄罗斯通过打出强化军事部署、加速北极经济开发进程、收紧对北极航道控制等“组合拳”来对抗北约的围堵、保持战略优势。

（三）制度上北极治理机制走向“圈子化”

俄乌冲突发生后，俄与西方的地缘博弈深刻冲击了北极合作机制。一方面美国追求在北极治理机制中的领导地位，其新北极战略称“将维持北极理事会和其他北极机制的运转，扩大美国参与和领导”，并利用与北欧国家的地缘亲近关系，在北极理事会等合作机制中“制度孤立”俄罗斯，形成北极治理的 A7 集团^④；另一方面，俄罗斯被迫转向东方，寻求与金砖国家加强北极合作，现有北极治理机制与合作模式面临争议，A7 国家中的部分学者主张以“北欧 +”（Nordic Plus）^⑤的形式展开合作，倡导建立以“北欧 + 北美”为核心的北极治理机制，北极理事会合作议题范围缩小至搜救、环境保护等领域，北极治理走向分裂。

① Cornell Overfield, “Russia’s Arctic Claims Are on Thin Ice”. <https://foreignpolicy.com/2022/12/20/russia-arctic-claimsterritorial-internal-waters/>, 访问时间：2024 年 10 月 15 日。

② “Известия”：к работе на Северном морском пути планируется привлечь Ту - 142. https://www.5-tv.ru/news/468495/partnery-lezut-zacem-rossia-privlecat-tu142-kpatrulirovaniu-sevmorputi/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop, 访问时间：2024 年 2 月 13 日。

③ Росатом приступил к тестированию единой платформы цифровых сервисов Севморпути. <https://tass.ru/ekonomika/19489095?ysclid=lrn6c6va3768074867>, 访问时间：2023 年 12 月 22 日。

④ “Arctic7”，即包括美国、加拿大、芬兰、瑞典、挪威、冰岛、丹麦七国。

⑤ Sanna Kopra, “The Ukraine Crisis Is a Major Challenge for China’s Arctic Visions”. <https://www.thearcticinstitute.org/ukraine-crisis-major-challenge-china-arctic-visions/>, 访问时间：2023 年 12 月 2 日。

1. A7 在北极治理机制中逼俄“退群”

美国是战后主要国际制度的发起者和倡导者，也是自由主义国际秩序的缔造者。但由于北极地区的特殊性质以及自身能力所限，美国未能成为北极治理机制的领导者，只是北极区域制度的倡导者和参与方。俄乌冲突爆发后美国意图排挤俄罗斯、主导北极治理机制、打造“美国治下”的北极秩序。

一是 A7 在北极理事会中排挤俄罗斯，北极理事会的作用大打折扣。作为北极治理最重要的制度平台，北极理事会承担了提供信息渠道、组织集体行动、确立行为规范等功能，发挥着不可替代的作用。但俄乌冲突发生后，北极理事会其他七个正式成员国先是甩开俄罗斯发表有关俄乌冲突后北极理事会合作的联合声明，称俄罗斯“违反北极理事会有关尊重主权和领土完整的核心原则，俄做法阻碍北极等地区合作”，“七国将不会前往俄罗斯参加北极理事会会议，并将暂停参加其附属机构的所有会议”^①。该声明实质上将俄罗斯排除在合作范围外，使北极理事会陷入停摆。虽然北极八国于 2023 年 5 月 11 日在线上召开北极理事会第十三次会议，达成《北极理事会宣言》，宣布挪威接替俄罗斯再次担任北极理事会轮值主席国^②，但北极理事会内部的合作进程受到影响，挪威外长在接受采访时提到“不可能像以前那样与俄罗斯坐在同一张桌子旁”^③。挪威接任北极理事会轮值主席后也未恢复正式的官方会议，仅仅恢复工作组的工作以及与北极国家、工作组、永久观察员的专家们进行交流访谈^④。2024 年 2 月开始，俄罗斯外交部暂停向北极理事会缴纳年费^⑤。围绕北极理事会的一系列博弈导致北极理事

① “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine”. <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>, 访问时间：2023 年 12 月 28 日。

② “Arctic Council Statement”. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/3146/SPXRU202_2023_Final-Draft-AC-Statement.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 访问时间：2023 年 12 月 25 日。

③ “All Arctic States Behind Joint Arctic Council Statement”. <https://www.highnorthnews.com/en/all-arctic-states-behind-joint-arctic-council-statement>, 访问时间：2023 年 12 月 25 日。

④ “Three Months into the Norwegian Chairship: A Status Update with Sao Chair Morten Høglund”. <https://arctic-council.org/news/three-months-into-the-norwegian-chairship-a-status-update-with-sao-chair-morten-hoglund/>, 访问时间：2023 年 12 月 26 日。

⑤ 《俄外交部：俄方暂停向北极理事会缴纳年费》，<https://sputniknews.cn/20240214/1057056960.html>, 访问时间：2024 年 2 月 14 日。

会的作用减弱，合作领域缩小至搜救、科研等争议较小的议题，而在渔业争端、航行自由等与政治关联密切的议题上的合作难以维系。

二是 A7 在其他北极合作机制中也排挤俄罗斯。2022 年 3 月，巴伦支海欧洲—北极理事会（Barents Euro—Arctic Council, BEAC）成员国^①纷纷以俄乌冲突为由“选边站队”，暂停与俄罗斯在该机制内的合作项目。随后，“北极科学峰会周”（ASSW）拒绝代表俄罗斯机构、组织和企业的个人参与。北极经济理事会也决定将年度大会从圣彼得堡转为线上召开。俄罗斯回击“无意容忍西方集体的破坏行动”，不仅未派代表参加在安克雷奇召开的“遇见北极研讨会”（Arctic Encounter Symposium）、在特罗姆瑟召开的“北极前沿”会议（Arctic Frontiers 2024）等北极合作论坛，还相继宣布退出欧洲委员会、“北方维度”和巴伦支海欧洲—北极理事会。2023 年 2 月，普京总统签署了俄罗斯北极政策修正案，直接删除了北极多边区域合作框架，包括北极理事会、北冰洋沿岸五国和巴伦支海欧洲—北极理事会都不再在北极政策中体现^②。2024 年 5 月，俄外交部条法司司长表示，北极五国（俄罗斯、丹麦、加拿大、挪威、美国）讨论涉及大陆架有关问题的联系已中断^③，表明俄罗斯与 A7 在北极治理机制中分道扬镳的决心。

2. 俄罗斯积极打破孤立状态，北极合作对象转向北极圈外国家

面对 A7 的孤立，俄罗斯外交部无任所大使、北极理事会高级官员委员会主席科尔丘诺夫表示：“如果北极理事会不能满足 2035 年前俄罗斯北极地区发展战略中规定的国家利益，那么俄罗斯将重新评估北极合作的形式。”^④ 俄罗斯不得不将北极合作的目光转向北极圈外国家，多次提到加强与金砖国家、上海合作组

① 成员国包括丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和俄罗斯。

② “Russia Amends Arctic Policy Prioritizing ‘National Interest’ and Removing Cooperation Within Arctic Council”. <https://www.highnorthnews.com/en/russia-amends-arctic-policy-prioritizing-national-interest-and-removing-cooperation-within-arctic>, 访问时间：2024 年 1 月 12 日。

③ ФСБ обвинила США в попытке помешать России в Арктике. <https://sputniknews.cn/20240526/1059340079.html>, 访问时间：2024 年 10 月 8 日。

④ Николай Корчунов: Россия может пересмотреть форматы международного сотрудничества в Арктике. https://severpost.ru/read/139156/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D”，访问时间：2023 年 12 月 2 日。

织成员国的合作。一方面，俄罗斯在政策倾向上有所表态。2022年4月，普京在北极地区发展会议上表示欢迎北极圈外国家参与北极地区的合作，将北极视为实现对话和建设性合作的疆域，而非地缘政治阴谋区。2023年3月，科尔丘诺夫表示，在现有北极合作形式预计被削弱的情况下，加强与北极圈外国家的合作非常重要。5月，他在接受塔斯社采访时宣布俄罗斯正积极与金砖国家和上海合作组织国家共同就北极地区项目展开合作^①。另一方面，俄罗斯在实际行动中与金砖国家成员国开展了科研、经济等领域的合作，甚至将合作扩大到军事领域。2024年1月，俄罗斯远东与北极发展部副部长率领该部门及远东与北极发展公司代表团参加了古吉拉特邦全球峰会，与印度政商界人士讨论了在远东和北极地区的合作问题，以促进两国在远东和北极地区发展友好关系、经济贸易与投资合作^②。2024年4月，由中国、巴西、阿联酋、埃塞俄比亚、印度和俄罗斯等金砖国家组成的大型代表团在阿尔汉格尔斯克举行会议，重点探讨了北极地区的安全问题^③。金砖国家灾害风险管理工作组第六次会议期间，与会者探讨了在北极地区合作的可能性。俄紧急情况部国际司司长向塔斯社表示，俄罗斯紧急情况部邀请金砖国家成员国在2025年于俄罗斯举行的北极演习中测试其设备，旨在检验设备在极端环境下的性能^④，由此可以窥见俄罗斯在北极事务上对待北极圈外国家的“门罗主义”正逐步瓦解。

① В МИД сообщили, что Россия привлечет страны БРИКС и ШОС к проектам в Арктике. https://iz.ru/1512556/2023-05-14/v-mid-rf-zaiavili-o-planakh-privlecheniia-stran-briks-k-proektam-v-arktike?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fden.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间: 2024年2月7日。

② Россия и Индия обсудили перспективы расширения сотрудничества. https://www.akm.ru/press/rossiya_i_indiya_obsudili_perspektivy_rasshireniya_sotrudnichestva/?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fden.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间: 2024年3月1日。

③ В Архангельске на этой неделе работала большая делегация стран БРИКС. https://www.pomorie.ru/2024/04/21/66238f4820ef132fbb037163.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fden.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间: 2024年4月28日。

④ МЧС предлагает коллегам из БРИКС испытать технику на учениях в Арктике. https://tass.ru/obschestvo/20562743?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fden.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D, 访问时间: 2024年4月28日。

3. 对北极现有治理机制走向的主张出现分歧

随着俄罗斯与 A7 的裂痕加大, 现有北极治理机制作用受限, 学者对北极治理机制的走向意见分歧。首先, 围绕是否继续与俄罗斯合作出现分歧。部分学者对 A7 排挤俄罗斯持反对态度, 认为北极许多合作都离不开俄罗斯的参与, 离开俄罗斯将破坏北极地区的科学合作^①; 还有观点认为, 俄罗斯的缺席不利于维持北极地区的稳定与发展, 还将促使俄罗斯与中国等北极域外国家合作, 破坏北极地区原有平衡^②。其次, 围绕北极理事会下一步改革方向的主张出现分歧。美国有学者主张修改《渥太华宣言》的全体一致原则, 并将安全军事议题纳入北极理事会议程^③; 有学者主张以北欧部长理事会 (The Nordic Council of Ministers) 为依托, 邀请美国、加拿大及原住民参与北欧部长理事会主办的非官方讨论, 这不会取代北极理事会的工作, 仅充当北极谈判的政治避风港^④。更有甚者, 还有学者主张弱化北极理事会的作用, 倡议成立“北欧+”平台, 以北欧五国为主体, 邀请美国和加拿大参与其中^⑤。

(四) 北极低政治议题的“泛安全化”

北极地区传统安全回潮, 安全化态势外溢到低政治议题领域。一是北极关键矿产资源成为竞争“新场域”。俄罗斯供应了全球约 10% 的镍, 其镍产量的 98% 都在北极地区。俄乌冲突爆发后, 西方对俄制裁导致镍的价格上涨了一倍多。随着战略性矿产资源需求及价格的上涨, 美国自上而下都在聚焦北极战略性矿产资

① Tim Lydon, “With Russia’s Invasion of Ukraine, Arctic Science Crumbles”. <https://hakiimagazine.com/news/with-russias-invasion-of-ukraine-arctic-science-crumbles/>, 访问时间: 2023 年 12 月 16 日。

② Elizabeth Buchanan, “How will Russia’s War in Ukraine Affect Arctic Engagement?”. <https://mwi.westpoint.edu/how-will-russias-war-in-ukraine-affect-arctic-engagement/>, 访问时间: 2023 年 12 月 16 日。

③ Cornell Overfield, “Suspending participation in the Arctic Council is Tragic, but Right”. <https://www.arctictoday.com/suspending-participation-in-the-arctic-council-is-tragic-but-right/>, 访问时间: 2023 年 12 月 7 日。

④ Markku Heikkilä, “How Nordic Countries Could Act to Save Arctic Co-operation”. <https://www.arcticcentre.org/blogs/How-Nordic-countries-could-act-to-save-Arctic-co-operation/t1n0412/fb6b0032-2213-4f1c-ada2-dc0dd0018728>, 访问时间: 2023 年 12 月 8 日。

⑤ Stefan Kirchner, “International Arctic Governance without Russia”. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4044107, 访问时间: 2023 年 12 月 8 日。

源开发。美国能源部成立了专门的北极能源办公室，出台《美国能源部北极战略》，提出“努力确保获得位于北极地区的关键矿产和基础设施”，“美国可能在北极或阿拉斯加地区部署核能”^①。美国企业也联合成立矿产勘探公司，开始在格陵兰勘探镍、铜、钴和铂等金属。加拿大、挪威也先后发布了关键矿产资源政策，加快相关矿产项目的投资^②。

二是利益驱动下挑战国际法。虽然围绕北极大陆架划界北极国家内部一直存在争端，但是通过谈判、提交大陆架界限委员会裁定等方式得到一定的管控。俄乌冲突发生后，部分北极国家开始无视国际法，挑衅现有规制，制造争端。美国在国内尚未批准《联合国海洋法公约》、未提交大陆架界限委员会裁定的情况下，于2023年12月不惜违反国际法，宣布将扩展大陆架外部界限，将北极变为其予取予求的“内水”。2024年年初，挪威议会以80票对20票的结果通过了在该国大陆架部分区域开放商业深海采矿的提案^③，其中部分区域属于斯瓦尔巴群岛领海，挪威却声称该群岛是其专属经济区，此外，深海采矿对环境资源可能存在“毁灭性打击”，尚存争议，因而遭到俄罗斯、冰岛、英国和几个欧盟国家的质疑。

三 避免陷入热战：北极地缘博弈的限度

虽然俄乌冲突加剧加速了北极地缘政治对抗，但从“动机—能力”框架看，美俄在北极地区都存在能力不匹配的问题；从“成本—收益”框架看，北约内部利益诉求、绝对收益存在差异；从身份政治层面看，目前北欧国家对于维持北极治理存在一定的共识。北极地区爆发直接冲突的可能性较小，北极地缘博弈的“上限”清晰，不会进一步扩大，北极治理的“领域合作”仍将持续推进。

① “The U. S. Department of Energy Arctic Strategy”. https://www.energy.gov/sites/default/files/2022-11/DOE_Arctic_Strategy_202211_1.pdf, 访问时间：2023年12月19日。

② “The Canadian Critical Minerals Strategy”. <https://www.canada.ca/en/campaign/critical-minerals-in-canada/canadian-critical-minerals-strategy.html>, 访问时间：2024年10月15日。

③ “Deep-sea Mining: Norway Approves Controversial Practice”. <https://www.bbc.com/news/science-environment-67893808#:~:text=Norway%20has%20become%20the%20first,high%20demand%20for%20green%20technologies>. 访问时间：2024年10月15日。

（一）“动机—能力”框架下的美俄北极博弈限度

美俄北极地缘博弈的限度受到动机与能力双重因素的影响。以美国为首的北约和俄罗斯在北极地区的战略动机明确，即遏制、威慑对方，获得北极地区的绝对安全，但是在能力上存在不匹配问题，因而采取的行动有限，北极地缘博弈的限度清晰。

首先，俄罗斯的北极军事、经济能力受到俄乌冲突的牵制，两面作战的可能性较小。北极能源开采失去获得西方技术和资本投资的机会后也逐步放缓。布坎南认为“俄罗斯的北极野心在很大程度上依赖于与西方能源公司的商业伙伴关系和东方资本注入——所有这些都可能在俄乌冲突之后的‘新冷战’中面临风险”^①。

其次，在有形资源上美国在北极地区军事实力有限。虽然拜登政府的北极政策提高了北极事务的优先等级，但美国北极权力提升并非一蹴而就。诚如美国新北极战略所言：“北极环境构成了严峻挑战，需要量身定制的技术、资产、基础设施、培训和规划。”^② 对此，美海军中将刘易斯也曾直言：“北极与世界其他地区截然不同，需要专门的训练、装备以及一套只能通过投入时间和重复练习来打磨和发展的独特技能。”^③ 这意味着美国政府的北极雄心与北极实力之间存在显著差距，显然无法在短期内迅速得到弥补，依然是“北极勉强大国”。

再次，在无形资源上美国国内北极政策和实践之间存在鸿沟。在北极问题上，美国历任政府政策的议题重心向来将北极安全列在首位，却并未采取相应的举措来实现其战略目标，对北极基础设施的投资并没有质的突破。美国 2022 年出台的《国防战略》一针见血地指出“美国在北极的活动和姿态应该被校准，

^① Elizabeth Buchanan, *Red Arctic Russian Strategy Under Putin*, Brookings Institution Press, 2022.

^② “National Strategy for the Arctic Region”. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 访问时间: 2023 年 12 月 19 日。

^③ Caitlin Kenney, “US Participates in Arctic Exercise as Region Sees Increased Military Activity from Russia and China”. <https://www.stripes.com/news/us/us-participates-in-arctic-exercise-as-region-sees-increased-military-activity-from-russia-and-china-1.640063>, 访问时间: 2023 年 12 月 3 日。

国防部仍将重点放在印太地区”^①。因而，美国在北极地区挑起战争的可能性较小。

（二）“成本—收益”框架下北极合作的可能性

盟国与美国利益诉求存在差异，现有北极治理机制仅仅是分裂但未走向瓦解，围绕渔业、能源等议题的“领域合作”持续推进。

首先，北欧五国总体上支持维持现有北极合作机制。国际机制影响交易成本，每当一个特定问题兴起时，先期确立的规则和原则使各方没有必要再围绕它们进行重复的谈判。一旦一个机制得以建立，处理每一个追加议题的边际成本将比没有机制要低^②。一方面，北极问题具有跨区域多领域性质，仅仅依靠个别国家和国家集团无法解决北极治理的难题；另一方面，北欧五国是现有北极治理机制的主要发起者，北极理事会、巴伦支海欧洲—北极理事会、北极经济理事会等北极治理机制和在北极搜救、污染物预防、渔业、科技合作等领域谈判达成的具有法律约束力的协议都降低了协商和解决北极议题的成本，因而虽然北极理事会一度停摆，但是未走向彻底瓦解。

其次，俄乌冲突中美国的绝对收益大于欧洲国家，各方在天然气、渔业合作等议题上的利益诉求存在差异，“同盟困境”为北极合作预留了空间。俄乌冲突对美国而言是一场“代理人”战争，其付出的代价和受到的影响远远小于欧洲。美国不仅在地缘政治上获益，且通过军售及出口天然气在经济上获利。反观欧洲，伴随着俄乌冲突白热化，其能源危机和通货膨胀问题日益加剧。如欧盟称俄乌冲突“使欧盟面临多重复杂的挑战”^③。为避免支付更高的费用，欧洲国家对俄罗斯北极天然气项目实行“制裁豁免”。欧盟仍有近 20% 的天然气供应依赖俄罗斯。因此虽然目前北极天然气项目进度受到制裁影响，但欧洲与俄罗斯合作前景仍存。在北极渔业议题上，俄罗斯与挪威有悠久的合作历史。在欧盟对俄罗斯出

① “2022 National Defense Strategy of the United States”. <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>, 访问时间：2024 年 1 月 4 日。

② [美] 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社 2012 年版。

③ “Economic Policy Coordination: Commission Sets Out Guidance to Help Tackle the Energy Crisis and Make Europe Greener and More Digital”. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7072, 访问时间：2023 年 12 月 19 日。

台一系列制裁措施，包括禁止俄罗斯船只进入欧盟港口的背景下，挪威对俄罗斯渔船“网开一面”，允许俄渔船在挪威港口卸货，俄罗斯—挪威渔业联合委员会于 2022 年 10 月 17 ~ 21 日召开视频会议，就 2023 年的捕捞配额达成一致意见。由此可见，北约集团内部存在“同盟困境”，欧洲国家与俄罗斯切断北极合作的成本大于收益时，会重新权衡是否恢复与俄罗斯的合作。

（三）国际社会对于北极合作还存在一定的共识，调停者推动局势缓和

首先，北极合作仍需俄罗斯的参与。作为北极大国，俄罗斯在北极环境治理、应对气候变化方面发挥着不可替代的作用。在俄罗斯缺席的情况下，北极理事会 100 多个合作项目都未取得实质进展。2024 年 2 月，挪威在北极理事会的新任北极高级官员（SAO）明确表示，“没有俄罗斯，北极理事会将无法生存”^①。北极原住民群体主张，尽管发生了俄乌冲突，但“北极合作必须继续”^②。

其次，北欧国家尤其是正在担任北极理事会轮值主席国的挪威积极扮演调停者角色。北欧五国的对外政策在平衡与俄罗斯的关系和与美国的关系中发展，而北极作为北欧五国对外政策的优先事项是外交平衡策略的重要实践领域。俄乌冲突发生后，北欧五国在北极议题上对俄罗斯采取“战略威慑 + 给予安全保证”（deterrence and reassurance）的双轨政策。一方面，与北约盟友采取更加密切的军事合作来威慑俄罗斯；另一方面给予俄罗斯“安全保证”，即限制北约过度接近边境，保持与俄罗斯的合作关系以消除其疑虑。2023 年 5 月，挪威接替俄罗斯担任北极理事会轮值主席国，发布了《挪威北极理事会轮值主席议程（2023 – 2025）》，指出“挪威担任理事会主席的总体目标将是促进稳定和建设性的合作”，“将继续支持理事会的六个工作组及其专家组正在进行的活动和项目”。挪威还通过举办文化、环境等议题的多边论坛，使北极理事会回归全球治理体系。尽管挪威“治下”的北极理事会仅是“有限恢复”，但发挥了“调停”俄罗斯与北约集团的作用，为北极合作争取了缓冲时间和空间。

① “Without Russia, the Arctic Council Will Not Survive”. <https://www.highnorthnews.com/en/without-russia-arctic-council-will-not-survive>, 访问时间：2024 年 3 月 2 日。

② Evan T. Bloom, “After a 6-month Arctic Council Pause, It’s Time to Seek New Paths Forward”. <https://www.arctictoday.com/after-a-6-month-arctic-council-pause-its-time-to-look-for-new-paths-forward/>, 访问时间：2023 年 12 月 4 日。

四 俄乌冲突下北极地缘博弈的影响

如上所述，北极地区地缘风险加剧、传统安全问题回潮，但多重因素决定其并非俄乌冲突的主要“战场”，只是影响波及区。虽然北极地区发生直接军事冲突的可能性较小，但这并不意味着“北极例外”，有关各方实际上是以阵营对抗、制度主导权争夺等方式来重塑北极治理的秩序。

第一，冲击“北极例外论”。北极地区地缘对抗加深，“北极例外论”成为过去时。自戈尔巴乔夫发表“摩尔曼斯克讲话”以来，国际社会逐步树立合作为主的北极治理共有观和“北极例外”的共识。但近年来，瑞典国防部出台的《安全环境变化对瑞典的影响》判断“北极地区的军事战略意义已经增强”^①。挪威外长演讲中提及“高北低紧张局势”不再是北极的现状，而成为需要努力实现的目标^②。“北极例外”的共有观念动摇可能带来一系列追求绝对安全的政策调整和对抗行为，未来一段时间北极地区将动荡与合作并存。

第二，冲击北极治理机制。A7 排挤俄罗斯，拒绝其通过现有北极治理机制进行建设性对话和深层次合作，这会缩减外交行动空间、分化重塑治理机制，导致处理分歧和争端方面更容易采取过激的单边主义行动。不过挪威已经顺利接任轮值主席，北极理事会暂时结束停摆状态，北极各国也纷纷表态继续支持北极理事会框架下的合作。美国在北极战略中定调“继续维持北极理事会和其他北极机构和协议”；俄罗斯表示“尽早恢复该理事会的全面工作不仅符合北极地区国家的利益，也符合整个国际社会的利益”。芬兰政府报告指出“维持北极合作结构很重要”^③；挪威北极大使莫滕·霍格兰德（Morten Høglund）称“我们仍坚信北极理事会在环极合作方面的长远价值，并重申对这一论坛及其重要工作的支持”^④。

① “Deterioration of the Security Environment – Implications for Sweden”. <https://www.government.se/49d7dd/contentassets/05ffb51ba6404a459d7ee45c98e87a83/deterioration-of-the-security-environment---implications-for-sweden-ds-20228>, 访问时间：2024 年 1 月 6 日。

② “Barely Anyone Talks of Low Tension in the Arctic Anymore”. <https://www.highnorthnews.com/en/barely-anyone-talks-low-tension-arctic-anymore>, 访问时间：2024 年 1 月 7 日。

③ “Government Report on Changes in the Security Environment”. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164002>, 访问时间：2023 年 12 月 31 日。

④ “The Arctic Council: The Arctic 7 Resume Limited Work Without Russia”. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-arctic-7-resume-limited-work-without-russia>, 访问时间：2023 年 12 月 25 日。

但是，北极理事会的工作至今未恢复到冲突发生之前的状态。总体看来，现有的北极治理机制不会走向瓦解，可能会出现规范和规则制定的分化，美俄两大规范倡导者会倾向从自身利益出发主导相关规则的制定。甚至有学者认为北极治理会分为美国领导的“北约北极”（NATO Arctic）和俄罗斯领导的“金砖北极”（BRICS+）两个阵营^①。兰德公司政策研究员也预测，“无论冲突蔓延的可能性有多大，美国都可以在俄罗斯缺席的情况下，通过在北极理事会中采取领导立场来支持其战略利益”^②。

第三，印度、巴西等域外国家参与北极事务迎来契机。在被 A7 孤立的背景下，巴西、印度等金砖国家成为俄罗斯北极合作的对象。俄乌冲突发生后巴西与俄罗斯的合作深化，积极参与俄罗斯组织的金砖框架下的北极合作议题。印度也关切北极事务，2022 年 3 月发布了《印度的北极政策：建立可持续发展伙伴关系》，强调自身在北极地区的利益包括科研、环境、经济和战略等多个方面^③。为了拉拢印度，美国作出了制裁方面的让步，为印度和俄罗斯的北极合作保留了充足的空间。总之，在新的历史条件下，俄罗斯与金砖国家、上海合作组织国家在北极治理中的互补性合作的潜力将凸显，如俄罗斯在北极地区有丰富的治理经验、油气资源、航道资源，而印度、巴西等国家拥有强大的基础设施建设能力和市场，未来俄罗斯与金砖国家在北极科研、物流、环境保护和海上合作等领域的项目将增加。

结 论

北极地缘博弈加剧为中国参与北极事务带来一系列负面影响。在地缘风险加大，俄罗斯与西方越来越不信任、阵营分化的背景下，中国参与北极事务时面临的安全风险加大。中国选择任意一方都会招致另一方的针对，导致北极合作受

① “Arctic Science Diplomacy in a NATO/BRICS – Divided World: Practical Problems or Moral Panic?”. <https://www.unak.is/english/upcoming-events/arctic-science-diplomacy-in-a-natobrics-divided-world-practical-problems-or-moral-panic>, 访问时间: 2024 年 10 月 15 日。

② Benjamin J. Sacks and Kristin Van Abel, “How the Russian Invasion of Ukraine May Impact the Arctic”. <https://www.rand.org/blog/2022/08/how-the-russian-invasion-of-ukraine-may-impact-the.html>, 访问时间: 2023 年 12 月 31 日。

③ 郭培清、王书鹏:《印度北极战略新动向: 顶层设计与实践进程》, 载《印度洋经济体研究》2022 年第 3 期。

阻。如，中俄对增进北极航道使用存有共识，于2024年8月成立了中俄北极航道合作分委会，并计划推动在2030年将两国经此货运量增至5 000万吨^①。美国则认为这将改变亚洲的贸易路线，进而损害美国的利益^②。能源合作项目亦如此，中海油参股的俄北极液化天然气2号项目直接受到美国制裁的威胁。美国还通过制造“军事威胁论”“资源攫取论”，意图引起北极国家恐慌，破坏中国形象，以此阻挠中国参与北极事务。

新形势下，中国要突破参与北极治理的困境，发挥“积极参与者、建设者、贡献者”的作用。在指导理念上，中国参与北极治理要以“人类命运共同体”理念为指导，既要推动落实全球安全倡议，倡导坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，又要秉持和平、发展、普惠、共治原则。就北极治理机制而言，北极理事会作为北极地区影响最大、最重要的国际机制，是任何国家参与北极事务都绕不开的途径。拜登政府所主张的北极阵营分化的“冷战思维”已经破坏了北极理事会的规范性，导致北极治理受损，这使得依赖北极理事会来增强自身北极利益的中国，必须考虑该组织分裂后北极治理的未来前景，以作出相应调整^③。在北极理事会“有限恢复”期间，通过北方论坛、北极圈论坛等北极治理机制，积极就原住民权益、气候、环境等“低政治”议题与北极域内外国家形成“议题联盟”和“关系网络”，推动北极规范兴起和普及。在北极地区的多边合作中，中国历来反对集团政治、霸权主义和冷战思维，要以真正的多边主义推动合作进程。中国应找到与北极国家的利益交汇点，以实实在在的合作有效化解有关国家对中国参与北极事务的错误认知。

（责任编辑 聂保诚）

① Россия и Китай договорились наращивать взаимодействие в Арктике. <https://digital.gov.ru/ru/events/52179/>，访问时间：2024年10月15日。

② “How the U. S. Can Stop Russia and China’s Arctic Power Play”. <https://www.forbes.com/sites/jillgoldenziel/2024/09/11/how-the-us-can-stop-russia-and-chinas-arctic-power-play/>，访问时间：2024年10月15日。

③ 洪农：《北极事务的地缘政治化与中国的北极角色》，载《外交评论》2023年第4期。

small states is affected by a number of factors, including the level of security threats, the level of power, the extent of identification with the alliance, and the availability of alternative options. In this case, the key factors affecting Belarus's foreign policy decisions are changes in the security environment and the availability of alternative coalition partners. Since the 2020 presidential election, the internal and external security environment in Belarus has deteriorated significantly. Its external security has been further undermined by the Russia – Ukraine conflict, and it has lost the option of hedging between Russia and the West, causing Belarus to return to the track of following Russia. Concurrently, Belarus, confronted with a diminution in its autonomy in alliance diplomacy, endeavored to prevent further losses of interests through involvement, and was particularly disinclined to establish a Russia – Belarus alliance at the expense of its sovereignty. Consequently, Belarus utilized its diplomatic capital to mediate between Russia and Ukraine and resolve the Wagner crisis, as well as engaging in far – arc diplomacy to obtain autonomous interests, thereby reiterating its neutrality.

Key Words: Belarus, Russia – Ukraine Conflict, Small State Alliance Diplomacy, Asymmetric Alliance, Autonomy – Security Trade

The Direction and Impact of Geopolitical Games in the Arctic Against the Background of the Russia – Ukraine Conflict Zhang Jiajia and Guo Peiqing

After the outbreak of the Russia – Ukraine conflict, the geopolitical spillover effect rapidly manifested itself in the Arctic region. Consequently, the Arctic policies of Arctic countries, led by the United States and Russia, have become “geopoliticized”, the geopolitical value of the Arctic region has been re – emphasized and geopolitical competition in the Arctic has intensified. The eight Arctic countries have initiated a series of new strategic deployments in the region. Firstly, the political and military “new cold war” situation, with the United States leading the “NATOization” of the Arctic and strategically squeezing Russia, while Russia is accelerating the construction of a strategic defense line in the northern region; secondly, extreme economic pressure and countermeasures, with the United States and the West increasing sanctions against Russia's Arctic gas projects, and Russia countering by accelerating the economic countermeasures. Thirdly, institutional “circleization”: the formation of the A7 compelled Russia to “withdraw from the group” in the Arctic governance mechanism, prompting Russia to seek partnerships with countries outside the region. There is significant divergence within the international community regarding the future direction of the Arctic governance mechanism. Fourthly, the “pan – security” of low – profile political issues have intensified competition in the fields of Arctic minerals and shipping channels. However, in terms of “motivation – ability”, “cost – benefit”, and international consensus, there is an upper limit to geopolitical competition in the Arctic. Arctic

governance will continue to promote “sectoral cooperation”. In the future, Arctic governance will coexist with turbulence. The “Arctic exception” will be challenged, cooperation mechanisms will face divisions, and extra – regional states will welcome new opportunities to participate in Arctic affairs.

Key Words: Arctic Governance, Arctic Council, Arctic Sea Route, Russia – Ukraine Conflict, Geopolitics, US – Russia relations

Legislation and Codification of Digital Governance: Construction Path and Practical Characteristics in Russia

Liu Hongyan and Kharitonova

As a country undergoing digital transformation, Russia has witnessed the pervasive integration of digital applications across all facets of business and public administration. This trend has not only prompted a comprehensive reorientation and transformation of Russia’s extant legal theory and system but has also facilitated the development of a legal system with digital regulation at its core. Russia is currently engaged in efforts to codify the digital domain in order to align it with the evolving demands of public life and public management in the digital age. The government is pursuing the digitalization process through legal means, striving to strike a balance between safeguarding citizens’ rights and interests and maintaining social order. This process entails not only the amendment and consolidation of existing legal provisions but also the establishment of legal regulation in areas not yet covered by traditional legal systems. These include data ownership, platform liability, and artificial intelligence governance. Accordingly, the codification of Russia’s digital economy governance laws and the adjustment and implementation of governance measures ensure that the integration of emerging technologies can proceed in a standardized and legalized framework, thereby effectively addressing various social and management challenges arising from digitalization. Despite ongoing theoretical debate surrounding the boundaries of legislation and law enforcement, including the relationship between state control and market freedom, and the balancing of digitization with human rights protection, the codification of Russia’s digital economy is an irreversible process that will continue to advance in a gradual and unwavering manner.

Key Words: Russia, Digitization, Digital Economy Governance, Digital Law, Digital Codification

External Crisis, Government Support and the Second Transformation of Russian Agriculture

Xiao Huizhong

At the outset of the collapse of the Soviet Union, Russian reformers initiated a comprehensive restructuring of the country’s agricultural sector. This entailed the privatization of farmland, the reform of the ownership system of state – owned and