



世界地理研究  
*World Regional Studies*  
ISSN 1004-9479, CN 31-1626/P

## 《世界地理研究》网络首发论文

题目：政治空间、权威性建构与北极理事会有效性的动态演进  
作者：董利民，朱心怡  
收稿日期：2025-06-16  
网络首发日期：2026-02-02  
引用格式：董利民，朱心怡. 政治空间、权威性建构与北极理事会有效性的动态演进 [J/OL]. 世界地理研究. <https://link.cnki.net/urlid/31.1626.p.20260130.1233.004>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 政治空间、权威性建构与北极理事会有效性的动态演进

董利民 朱心怡

(中国海洋大学 a.国际事务与公共管理学院, b.海洋发展研究院, 青岛 266100)

**摘要：**政治空间与权威建构是分析国际制度有效性波动的关键维度。权力格局和治理议题的属性共同塑造了国际制度生存与发展的外部政治空间，强制力与合法性则是国际制度权威建构的核心内生变量。基于历时性回顾与分析，北极理事会的有效性经历了制度初创、发展完善、动荡调整三个阶段。国际权力格局变迁、地区博弈缓和以及新兴合作理念的形成为北极理事会的建立提供了有利外部环境。理事会依托和缓的政治空间提升合法性与强制力，进而巩固制度权威，逐步成为北极地区最具影响力的国际制度。随着美西方与俄罗斯之间对抗的加剧，北极理事会的政治空间遭受挤压、制度权威受到破坏，致使其无法充分发挥多边治理平台的作用，有效性遭到严重制约。短期内北极理事会提升有效性仍然面临困境，地缘政治变动扭曲了制度运作所需的外部政治空间、地区治理议题的复杂化与多样化带来的新挑战、北极圈内国家的认同与遵从程度下降以及制度自身的固有局限是重要根源。

**关键词：**国际制度；制度有效性；政治空间；权威建构；北极理事会

## 0 引言

全球化时代背景下，国家间的相互依赖与协作关系日益紧密，双边和多边制度愈发普遍。然而，伴随世界近来进入新的动荡变革期以及反全球化情绪的显著加剧，有关全球治理失效的讨论不断涌现。国际制度如何在促进国际合作、应对多样化和复合性挑战过程中保持有效运作，成为全球治理的焦点问题。北极地区作为全球治理的重要场域，自 20 世纪 90 年代以来已经形成了覆盖多领域的治理网络，与国际社会的系统性联系也大幅增强。其中，成立于 1996 年的北极理事会扮演了核心角色。源于独特的地理位置，北极理事会变迁及其目标的实现既是全球治理机制发展的反映，也是气候变化、生态环境、地缘政治、经济发展等因素综合作用的结果。随着气候变化的加剧以及大国战略

---

收稿日期：2025-06-16；修订日期：2025-12-07

作者简介：董利民（1991—），男，副教授，博士，研究方向为极地政治与法律，E-mail：donglimin@ouc.edu.cn。

通信作者：朱心怡（2001—），女，硕士研究生，研究方向为极地政治与法律，E-mail：zhuxinyi53@126.com。

竞争的回归，北极议题呈现复杂化趋向，北极理事会面临的治理压力与日俱增。在此背景下，其有效性逐渐成为北极治理研究的重要议题。不仅如此，地区治理机制有效性的探讨，对拓展和深化国际制度效能问题的研究也具有积极意义。鉴此，本文拟基于对国际制度的理解提出影响其有效性的分析框架，以北极理事会的制度变迁与治理实践为基础，探讨该制度在不同发展阶段有效性差异的影响因素和作用机理。

## 1 国际制度有效性研究综述

目前，学术界就国际制度的概念主要存在两种观点。其一，部分研究认为国际制度是国际社会中的国家和其他行为体共同遵守的规则与规范的集合<sup>[1]</sup>，这些原则（principles）、规范（norms）、规则（rules）和决策程序（decision-making procedures）可以是隐含的，也可以是显性的。隐含是指尚未被明确表述，但潜在存在于行为者的期望中；显性指国际组织、国际机制、条约或协议等<sup>[2]</sup>。其二，许多学者批评国际制度的概念过于宽泛，且主要强调制度的自主性和功能性目标，忽视了制度参与主体背后的政治因素。这些学者认为，国际制度的形成和变迁受多种因素影响。虽然国际制度在无政府状态下为协调全球治理、弥补传统国际法的不足贡献了创新方案<sup>[3]</sup>，但受国家利益和权力政治的影响也会陷入失效困境<sup>[4]</sup>。如面临国家间权力对比变化时，国际秩序变迁导致的国家利益竞争便会影响国际制度的运行<sup>[5]</sup>。可以说，国际制度本身的复杂性使其内涵难以确切定义。为此，也有学者提出，国际制度本身是一个存在争议的概念，没有独立于理论框架之外的客观定义<sup>[6]</sup>。研究国际制度需要综合运用多种理论和视角，深入分析其形成、运作和影响机制。尽管国际制度的概念尚无定论，但其具体表现形式包括国际组织、国际机制以及基于国际法或国际惯例的国际条约等。这些机制的功能在于规定行为角色、限制行为和塑造预期，从而解决国际社会中的各种问题和挑战。越来越多的学者指出，理解国际制度的关键不在于寻找定义其本质的最优解，而是在承认国际制度对国家政治体系 and 世界政治结构产生长期影响的基础上，探求影响国际制度发挥作用的意愿和能力因素。从国际制度有效性这一侧面出发，能够为理解国际秩序和全球治理变革提供制度逻辑。为此，学术界已经从国际制度有效性的内涵、制度有效性的评估、影响制度有效性的因素等方面开展了卓有成效的研究。

### 1.1 国际制度有效性的内涵

制度有效性（institutional effectiveness）是国际制度理论的重要部分。截至目前，学术界尚未就其概念达成一致。然而随着研究的深入，学者们已形成一定共识，即有效性是对国际制度通过特定机制影响相关行为并促进问题解决的反应。罗纳德·米切尔（Ronald Mitchell）提出，应当从国际制度对国家行为的影响程度来评判其有效性<sup>[7]</sup>。奥尔沃·斯托克（Olav Stokke）则将国际制度的有效性定义为解决特定问题的程度<sup>[8]</sup>。最具代表性的观点由美国学者奥兰·扬（Oran Young）提出，他将国际制度有效性视为衡量社会制度塑造或影响国际行为的标准，指出“有效性是程度大小的问题……只要一种制度的运作能够经受时空变换的考验，该制度就是有效的”<sup>[9]</sup>。在初步共识的基础上，部分学者还从不同侧面进一步补充了国际制度有效性的内涵，认为应涵盖制度的规范性、合法性和影响力<sup>[10]</sup>。由此可见，国际制度的有效性可被理解为衡量制度产生何种结果的概念。具体而言，它反映了制度在其目标和规范方面的实现程度，包括其是否能够影响相关行为者的行为及解决所针对的治理问题。

## 1.2 国际制度有效性的评估

分析国际制度的有效性，核心在于评估其在解决特定问题中的作用及其效果程度。这一过程既有助于理解国际制度发挥效用的情境与方式，也对深入理解全球治理以及为决策提供依据至关重要<sup>[11]</sup>。鉴此，有效性评估是国际制度研究的重要方向之一。学术界有关国际制度有效性评估的研究，总体上可以概括为以下两个方面。首先，从制度运转的角度分析有效性，将其拆解为不同流程，认为政策法规、管理流程、规制框架等一系列为达成治理目标所设计和实施的制度性安排，构成了国际制度有效性评估的基础。通过评估这些制度安排是否能够有效引导行为体的行为模式转变，激励或约束行为体，使其行为趋向于制度所期望的方向，从而判断其有效性<sup>[12]</sup>。此外，奥兰·扬指出，制度有效性不能止步于产出本身或所达成的结果，更深层次的标准在于从根本上解决制度设立初期所面临的治理问题<sup>[13]</sup>。可见，考察制度在解决问题、实现目标方面的作用是国际制度有效性评估的关键内容。其次，重点关注国际制度有效性评估的具体方法，强调建立科学严谨且综合性评估体系的重要性。评估体系应能够对实证结果进行比较分析，以避免单一视角无法全面反映制度有效性的情况。为此，学术界提出了至少五种方法：问题解决法，考察国际制度解决问题的能力；法律方法，主要评估制度履行条约义务的情况；经济方法，基于行为体履约的成本与预期收益评估制度的有效性；规范方法，即公正、参与等原则的实现程度；政治方法，根据行为体利益诉求与制度运行结果之间的差异来评估有效性；政治方法，行为体的利益和制度政策绩效变化的程度<sup>[14]</sup>。综上所述，学术界针对国际制度有效性的评估提出了诸多路径，其目标多为界定制度有效性的范围与程度，评估标准方面则存在一定差异。

## 1.3 国际制度有效性的影响因素

国内外学者对国际制度有效性的影响因素形成了丰硕的研究成果，主要从关键变量、因果效果以及核心特征等方面进行了深入考察。首先，学术界识别出诸多关键变量，包括制度的透明度、健全度、匹配度、经济尺度以及主导指标等。部分学者强调，国家间权力分配和共同利益是国际制度建立和维持的关键，而持续的政治承诺和资源投入则是制度发展的必要条件。此外，组织形式、参与方式、决策机制和分配模式也会对制度的有效性产生显著影响<sup>[15]</sup>。奥兰·扬基于变量的生成途径，将影响国际制度有效性的因素划分为外生变量与内生变量。外生变量指国际制度所处的社会环境或其他外部条件，内生变量则是制度安排本身。值得注意的是，国内政治作为一种相对独立的因素，同样被视为影响国际制度有效性的重要变量<sup>[16]</sup>。其次，通过组合运用履约情况、规范体系、利益均衡、霸权结构以及智识秩序等关键维度，并结合具体案例的讨论，学者们分析了这些维度间的交互作用对国际制度有效性的影响<sup>[17]</sup>。最后，反向分析国际制度有效必须具备的核心要素，也受到了学术界的重点关注。具体而言，包括制度能够有选择的改变国家及其他行为体的行为模式；制度设计能够有效解决问题并实现预期目标；制度执行过程中需兼顾效率与公平，并平衡各方利益<sup>[18]</sup>。

近年来，国际制度研究呈现出由理论解释向案例分析转型的趋势，着眼具体制度并结合案例探究国际制度有效性的影响因素。例如，有学者从跨境河流合作机制与区域政治经济共同体的关系出发分析区域制度，提出“嵌套机制”能够有效实现问题和结构的桥接，从而提高跨境河流合作的有效性<sup>[19]</sup>；结合东盟与中日韩紧急大米储备库机制，从问题结构、权势对比、机制属性和国内环境

等维度分析区域粮食安全合作治理的有效性<sup>[20]</sup>；对二十国集团在不同领域的治理成效进行分析，并指出其有效性取决于政治机遇和集体治理能力两个核心变量<sup>[21]</sup>。

#### 1.4 地缘政治背景下的国际制度有效性研究

现实主义学派认为，国际制度本质上是权力政治的附属品。米尔斯海默（John J. Mearsheimer）强调国际制度是霸权国维护自身利益的工具，无法独立约束大国的行为。一旦出现地缘冲突，权力失衡将直接削弱制度有效性，如冷战时期大国对抗导致联合国近乎瘫痪<sup>[22]</sup>。克拉斯纳（Stephen D. Krasner）则提出，制度仅作为“干预变量”存在，其效力有赖于霸权国的支持或既有结构性条件，地缘冲突往往使国际制度沦为大国博弈的载体而非调解者<sup>[1]</sup>。新自由制度主义者在肯定地缘政治现实对制度有效性制约作用的同时，更加强调适当的制度设计可在一定程度上缓解冲突，如设置条约的弹性条款<sup>[23]</sup>。克拉托赫维尔（Kratochwil）则从建构主义的视角进行补充，强调制度有效性依赖于主体间规范认同。即使权力不平衡，若相关主体对核心规范有高度共识，制度仍能发挥实际作用；反之，若地缘冲突撕裂了既有共识，则制度规范的效果势必受到严重削弱<sup>[24]</sup>。朱翠萍结合地区性案例的研究表明，《南极条约》通过“富有成效的不清晰”条款，在模糊主权归属的同时鼓励科研合作，显示恰当的制度设计能够在地缘政治博弈的背景下维持一定程度的功能<sup>[25]</sup>。与此同时，地缘博弈需要通过制度明确行为边界，但制度本身的有效性又受到地缘政治现实的制约。制度的有效性并非固定不变，而是会随时间的推移而变化。尽管相关研究探讨了区域制度有效性的多重影响因素，但对制度效能受限的具体原因以及波动的因果逻辑探讨仍显不足。随着国际秩序变动引发对国际制度失效的担忧，学术界亟需以有效性为切入点，根据对实际案例中具体制度有效性变化的考察，深入探讨影响国际制度有效性的因素及其作用机制，从而理解国际制度有效性波动的深层逻辑。

## 2 国际制度有效性影响因素的分析框架建构

学术界围绕国际制度有效性所展开的研究及其形成的一系列概念和理论，对分析特定区域国际制度的有效性具有重要意义。以北极理事会为代表的北极治理制度，为研究国际制度有效性提供了丰富的素材。学界普遍认为，随着北极地区的快速变化和全球对北极的关注日益增加，北极理事会有效性面临显著挑战。虽然其在议程设定上取得了成功，但在应对日益复杂的治理议题时却面临机制僵化、决策效率低下、地缘政治博弈导致的独立性与制度停滞等问题，显现出一定的无力感<sup>[26]</sup>。值得指出的是，多数研究尚未将北极理事会的有效性系统纳入国际制度理论的分析视野，尤其缺乏对其在权力结构、规范竞争和权威建构过程中如何维系或丧失治理能力的深入探讨。当前北极治理的客观现实，正呼唤学术界从国际制度有效性角度作出积极回应。在既有国际制度有效性研究的基础上，本文构建了一个以政治空间与制度权威为核心的分析框架。其一，政治空间指在国际体系中，由国家间权力配置与治理议题属性共同塑造的外部条件与环境。它不仅决定国际制度得以创建、运行和扩展的可能性，也影响制度在实践中的策略选择与最终成效<sup>[27]</sup>。其二，制度权威则强调国际制度在议程设置、规则制定与规范扩散过程中的合法性与强制力，既依赖成员国及利益相关方的认可与服从，也受制于制度自身的执行力与约束效能<sup>[28]</sup>。外部政治空间与内在制度权威的结合，不仅延续了国际制度理论对于外生与内生因素

的区分，也呼应了奥尔·扬等学者对国际制度有效性的经典界定，为评估北极理事会在气候变化、资源开发与地缘博弈等多重挑战中的实际治理能力提供了一个立体框架，从而更加全面地揭示其在多元利益诉求与高度不确定性环境下所面临的挑战与潜能。

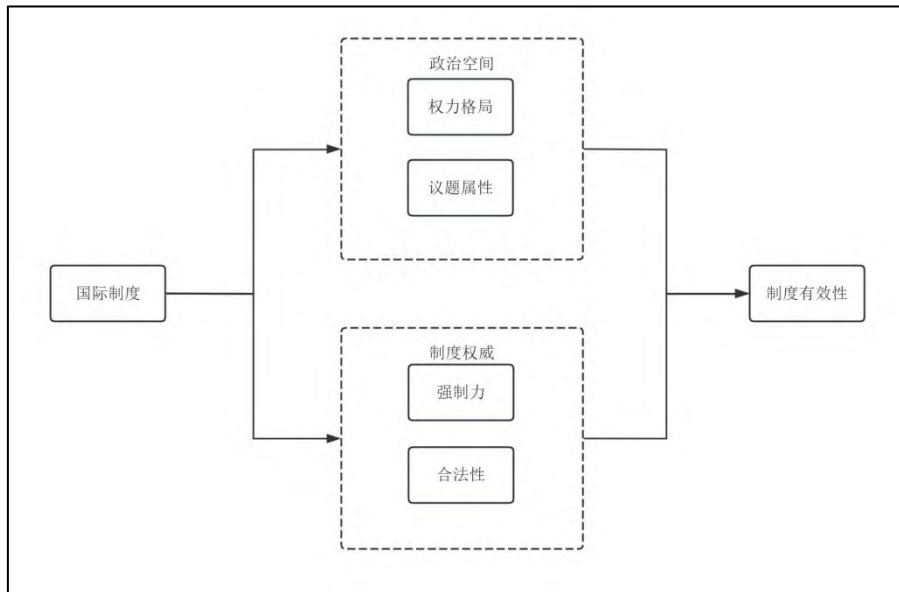


图1 制度有效性影响因素分析图示

Fig.1 Analysis Diagram of Factors Influencing the Effectiveness of Institutions

## 2.1 权力格局与议题属性：外生变量提供政治空间

由权力格局和治理议题的属性共同形成的政治空间，构成了国际制度生存和发展的外在环境，也是影响制度有效性的关键外部力量。

首先，权力格局即国家间权力的竞争与配置，既为国际制度的形成和发展提供政治空间，也具备阻碍国际制度正常运行的可能性，因而构成了影响国际制度有效性的首要外部因素。一方面，国际制度是国家间权力配置的衍生物，其创建与实施过程深受权力变动的影 响。大国力量对比的变化反映了国际权力格局的演进，而国际制度则体现了大国利益和权力关系的制度化。作为国际秩序的显著表征，国际制度的建构与运作本质上是国际社会，尤其是大国间在权力、利益及观念上分配过程的直接产物<sup>[29]</sup>。在国际制度发挥效用的过程中，权力要素无疑具有决定性意义。另一方面，以安全最大化为目标的国家对外行为及大国间权力竞争，对国际制度的创立、稳定、演进乃至变革均具有显著影响。随着国际制度规模和范围的不断扩展，权力格局的影响力也进一步被放大。具体而言，大国间权力竞合不仅直接影响国际制度的形成，而且大国对制度的认同也是评估国际制度有效性的重要标尺。国家会积极推动其政策议程在国际制度中得以实现，并努力将其融入制度框架。当一国的提案被国际制度正式采纳，通常意味着该制度的结构反映并维护了该国利益。由此，国家通过主导国际制度的设计与构建，在治理进程中获取议程设定与规制他者的主导权。以联合国为例，冷战时期大国实力基本均衡，联合国的制度安排与国际权力分配相对一致，然而因大国对联合国的认同度低，致使其效力大打折扣。冷战结束后，尽管大国实力对比发生了变化，但联合国安全理事会等重要机构仍然保留并反映了国际权力分配格局。在此背景下，大国对联合国的认同得到提升，进而带来制度效力的明显改善<sup>[30]</sup>。因此，权力格局不仅深刻影响了制度的发展方

向和实施路径，主导国在权力配置中占据优势地位并有效运用权力推动制度运行，亦是影响制度取得实质性成果的重要驱动力。

其次，治理议题的属性反映了国际制度解决问题的政治空间，不仅影响国家给国际制度让渡治理主权的意愿，还决定了制度在应对不同议题时的灵活性和适应能力，从而在国际制度的有效性中发挥着重要作用。议题属性主要涉及两个层面：一是现有治理问题的属性决定了国家是否在该领域选择将治理权力转移给国际制度。主权让渡是国家参与国际制度的关键议题，取决于国家在国际体系中的自身利益诉求、地位考量及对制度可能收益的预判<sup>[31]</sup>。当代全球治理议程中的议题属性各异，国家在参与国际制度时往往需要在让渡治理主权与维护国家利益之间进行权衡。具体而言，若国家认为相关国际制度能更有效地解决其治理问题，则会更愿意接受并遵循制度规则，从而提升国际制度的有效性；若国家担心国际制度所涉领域会损害自身利益，则更倾向于保留主权，这将削弱国际制度的影响力。例如，由于传统安全议题涉及国家核心利益、具有鲜明的政治色彩，国家对该领域的国际制度更为敏感且审慎，因而让渡主权的意愿较低，这将直接决定该领域国际制度的形成与运作。二是治理议题的属性还影响国际制度的适配度与灵活性。针对不同的治理议题，国际制度的有效性往往表现出显著差异。多数国际制度是为应对特定问题而建立的，因此制度有效性与治理议题的属性密切相关。一个有效的制度必须与所治理的议题属性保持较高的适配度。与此同时，不同议题引发的复杂性与不确定性往往导致非线性变化和难以预料的挑战。为确保制度效用的最大化，国际制度在规则设计和执行方式上需保持足够的弹性与演化能力，在兼容社会深层结构的同时展现出必要的独特性。换言之，制度在应对外部环境变动带来的明显差异时，不宜盲目追求固定不变的解决策略，应根据需求设计并实施相应的方案。制度必须具备足够的灵活性，以适应治理议题的需求，如此才能应对不断变化的外部环境，并在变动的国际体系中持续有效。

因此，政治空间既依托权力格局塑造的外部条件，也与治理议题属性紧密相关。二者共同决定了国际制度在不同场景下的生命力与可操作性，是其能否有效发挥功能的前提所在。

## 2.2 强制力与合法性：内生变量建构制度权威

强制力与合法性作为国际制度的核心内生变量，共同构建了制度权威，是影响国际制度有效性的关键。一方面，强制力确保了制度在执行层面的约束力与可操作性；另一方面，合法性则赋予制度在全球治理中获得认可与遵守的正当性，两者共同构成了国际制度权威的根基。

强制力是国际制度取得实质治理效果的关键保障。在当下全球治理体系中，具备强制度特征的制度往往拥有更高的权威性和执行力，因而更能实现有效治理<sup>[32]</sup>。高强制力制度在全球治理中不仅具有较高的治理有效性，而且更容易获得接受。国际制度的强制力关系到其在执行层面的有效性。具备强制力和主导力的制度在执行过程中能有效约束成员行为，降低制度落实的风险与不确定性。行为体行为的规范化以及可预测性增强，进一步巩固了制度的整体吸引力和持续性，从而促使行为体遵循并保护该制度，形成强化制度效力的良性循环。反之，若制度缺乏足够的强制手段，其规则更容易被忽视或规避，从而削弱制度目标的实现能力与执行效果。然而与此同时，部分国际制度尽管缺乏强制执行机制却仍能维持有效运作，其关键则在于合法性。合法性是国际制度被广泛接受和遵守的重要基础，对国际制度而言具有动态性，总是处于内在属性

与主观感知相统一的进程之中<sup>[33]</sup>。无论是成员国还是其他相关行为体，对制度是否具有正当性与合理性往往具有主观判断。即便权力因素在制度的形成和执行过程中无可避免，但公平性也能左右参与主体对制度的认可与遵从<sup>[34]</sup>。在缺乏强制手段保障执行的情况下，合法性能够有效增强国际制度的公信力，从而提升执行效果和制度效力。即使强制手段缺位，只要制度具备足够的合法性，亦能提高执行效果和制度效力。

对国际制度而言，强制力与合法性作为两个内生变量，彼此互补，共同建构制度权威。强制力赋予制度以刚性约束，合法性则为制度的存续与运行提供认同与共识基础。国际制度能否有效实现治理目标，很大程度上取决于二者的协同。具备强制力的制度更易取得执行成果；在强制力不足时，若制度具有充分的合法性，仍可争取成员与其他行为体对规则的接受。只有当强制力与合法性都获得充分支撑时，制度权威才能得以巩固，进而在多变的国际环境中实现持续有效的治理。

在外部政治空间与制度权威的动态互动中，二者不仅相互依存，也通过不同维度对彼此产生强化或削弱作用。一方面，外部政治空间的开放与包容为制度权威的建构提供机遇与动力。国际权力格局中主要行为体对治理议题的态度与利益诉求越趋多元，制度越可能通过议程设置与规则制定吸纳共识与资源，从而提升其合法性与强制力。另一方面，制度权威的巩固又会反向塑造外部政治空间。当制度在规则化与规范化层面趋于稳定，其在议题设定、知识生产及执行监督中的主导作用，往往能影响既有政治格局与利益分配，甚至催生新的政治联盟或合作框架。若制度权威不足，外部政治空间中的利益冲突或大国博弈可能挤压其作用范围，削弱合作的动能与约束力；而若外部空间缺乏凝聚力，再强的制度权威也难以广泛认同或有效落实。因此，二者之间的相互作用是构成国际制度有效性的关键机制，既为制度发展创造机遇，也对其适应能力提出更高要求。

### 3 基于历时性回顾的北极理事会有效性及其波动

随着国际形势与全球议题的演变，行为体、互动方式及相关规则也在不断调整和发展。国际制度要在动态复杂的政治空间中有效发挥作用，必须能够引导参与各方的行为。理解国际制度的有效性，既应关注其塑造参与方行为、解决问题与达成目标的直接成效，也需考察其运行机制与过程特性。作为北极治理的核心机制，北极理事会自1996年成立以来，其有效性呈现出明显的阶段性波动。为系统评估理事会的作用，可从以下三个维度加以考察：其一，理事会的有效运作，包括组织结构、会议机制和工作组的实际运作情况；其二，成员国、永久参与方以及观察员的参与程度及目标达成情况，反映其内部合作与沟通秩序；其三，在理事会框架下达成并落实治理协议的能力，用以评判其在推进区域议题与实现治理目标方面的影响力。基于上述评价维度，并结合前文构建的分析框架，本部分将着重对北极理事会有效性在不同阶段的波动进行探讨。

#### 3.1 制度初创期：权力格局变动与议题属性提供政治空间

冷战结束后，大国关系缓和、北极地区权力格局深刻变迁，国际合作和区域治理的可能性增强，为北极理事会设立创造了政治空间。冷战期间，北极地区作为关键的军事战略区域，是美苏对抗前沿阵地，缺少通过国际合作回应治理需求的政治空间。自1945年起，美国与加拿大联合构建了一系列横跨阿拉斯加至纽芬兰的尖端雷达站。美国及北约部队在格陵兰岛、冰岛以及挪威的军事

基地驻扎，以确保对北极及其周边区域的战略控制。美国还积极推动西方国家在极地区域部署并测试空射和海射巡航导弹，进一步巩固了其军事存在和影响力。与此同时，苏联在诺瓦亚·泽姆利亚（Novaya Zemlya）群岛的北方试验场开展了地下核试验。至 20 世纪 80 年代中，苏联高达 60% 的战略核潜艇部署在科拉半岛及其周边地区，紧挨挪威及北大西洋<sup>[35]</sup>。美苏在北极地区的军事对抗，使得该地区地缘政治愈发复杂化。尽管在冷战结束前，北极地区存在小规模合作机制，如 1956 年成立的北欧萨米理事会（Nordic Saami Council）、1973 年由北冰洋沿岸五国签署的《北极熊保护协定》（Agreement on the Conservation of Polar Bears）和 1977 年成立的因纽特人北极圈理事会（Inuit Circumpolar Council）等，但这些机制不足以构建完备的治理架构，无法有效应对治理需求。冷战的结束终结了美苏阵营对抗，国际权力格局变动为北极地区合作制度的建立创造了政治空间。1987 年 10 月戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克演讲中呼吁将北极建设成为“和平区”，倡导“让地球之北的北极成为一个和平地区，让北极点成为和平之极”<sup>[36]</sup>。此次演讲为北极地区合作奠定了基调，并在之后得到了实践层面的响应。各国开始关注气候变化这一共同挑战，并积极寻求跨界问题的合作解决方案。1989 年 9 月 20 至 26 日，根据芬兰提议，北极圈内八个国家派代表召开第一届“北极环境保护协商会议”，共同探讨通过国际协商与合作来保护脆弱的北极环境，促进该地区在经济、社会和福利等低政治议题的可持续发展。1991 年，北极圈内八个国家签署《北极环境保护宣言》（the Arctic Environmental Protection Strategy），成为北极理事会建立的基础。

国际权力格局的变化为北极圈内国家间合作创造了有利条件。在此背景下，环境保护和可持续发展议题的重要性得到广泛认可。与此同时，这些问题通常被视为低政治领域，涉及的利益冲突较少，对国家核心利益的威胁也相对较小。各国在这些议题领域也更有意愿向国际机制让渡治理主权，从而推动合作的达成。国际权力格局的变迁、地区博弈的缓和以及新兴合作理念的逐步形成，为北极理事会的建立提供了有利外部环境。1995 年，加拿大开始倡导将“北极环境保护协商会议”与《北极环境保护宣言》转变为一个新的国际组织，该组织不仅包含现有的议题，还可处理更广泛的可持续发展问题<sup>[37]</sup>。经过多轮谈判，与会各方在确认原住民代表作为永久参与方、沿袭《北极环境保护宣言》下的工作组职能、奉行基于共识的制度架构以及将军事安全议题排除在外等四个方面达成一致。1996 年，关于北极理事会成立的《渥太华宣言》正式通过<sup>[38]</sup>。随后，北极理事会首次部长级会议通过《北极理事会程序规则》（Arctic Council Rules Of Procedure），进一步明确各主体的角色与权限。根据规定，北极圈内的国家有权参与北极理事会的所有会议和活动，并有权通过高官和部长级会议来做出关键决策。每两年更换的“轮值主席国”制度为成员国设立了优先事项<sup>[39]</sup>，从而有助于推动北极合作发展，形成实质产出以解决治理问题。国际权力格局的变动叠加低政治议题属性，共同推动了北极理事会的成立。这不仅使北极治理扩展到更广泛的可持续发展领域，同时通过明确的议事规则和职权划分，初步构建了北极理事会的制度化框架。

在制度初创期，国际权力格局的转变和低政治议题属性共同为北极理事会提供了政治空间。尽管此时理事会的制度架构尚未完全成型，但其有效运作已初露端倪。一方面，各方均能顺利参与会议和磋商，参与主体在该阶段的目标基本得以实现，体现了内部较为顺畅的合作与沟通秩序。另一方面，尽管北极理事会仍处于制度建设的起步阶段，但通过《渥太华宣言》及随后的《北极理

事会程序规则》等制度安排，已经为未来产出协定、践行治理目标打下了基础。理事会在初创期虽处于制度有效性相对微弱的状态，却展现出良好的发展势头，为未来成长为北极治理的核心机制奠定基础。

### 3.2 发展完善期：合法性与强制力建构制度权威

21世纪以来，随着气候变化以及环境急剧变迁，曾被认为不可触及的北极资源开发和航道利用逐渐变为现实，加深了各国对该地区的重视。2007年俄罗斯“北冰洋海底插旗”事件进一步激发各国对北极战略与经济价值的关注，并引发新一轮“争夺战”。国际权力格局的演变、气候变化、环境保护和可持续发展议题影响力的扩大，对北极治理提出了新要求，显著拓展了北极理事会发挥有效性的政治空间。外部政治空间的变化凸显了北极理事会在制度结构和功能方面的不足，这促使其专注于构建制度权威，通过增强合法性和强制力提升有效性。

首先，北极理事会通过不断完善问题解决机制和强化行政支持，逐步增强自身合法性。北极理事会逐步形成“会议协商决策—附属机构执行议案—科学报告支撑治理”的运作模式。部长级会议作为决策机构，负责在每次会议结束前由正式成员国确定下届主席，明确任期内重点议题与工作方向；高官会议是执行机构，负责审议工作组、专家组和其他附属机构的报告，以及审定合作提案、提出建议并执行决议。在制度初创期，北极理事会解决问题主要依赖四个工作组，处理苏联解体后巴伦支地区污染和长程跨界大气污染问题。为加强制度的内部协调并扩大治理覆盖面，北极理事会增设了可持续发展工作组（SDWG）和消除北极污染行动计划工作组（ACAP），并为其制定了具体的任务。这些工作组由理事会成员国的学界与政界精英组成，其研究成果具有高度专业性，并在高官代表及相关决策层的审议与把关下，通过北极理事会的决策程序赋予更高的合法性与权威性。不仅如此，北极理事会所覆盖的议题也逐渐突破环境问题的局限，向更加多样化和专业化方向发展。如发布《北极气候影响评估报告》、《北极生物多样性评估报告》以及《北极海洋航运评估》等，在制定《极地规则》的过程中扮演关键角色等。这一系列举措不仅推动了北极治理进程，也使北极理事会在北极治理舞台上发挥着日益重要的影响力。2011年5月，北极理事会第七次部长级会议决定建立常设秘书处，旨在“通过提升行政效能、确保连续性、增强效率、加强内部沟通同及对外关系、与其他相关国际组织分享信息，以及对北极理事会活动的支持，从而尽可能提高制度运作效率。”<sup>[40]</sup>秘书处得到了成员国的定期资助，显著提升了北极理事会的合法性和运作效率。至此，北极理事会形成了自上而下的运作模式，即“部长级会议—高官会议—工作组及附属机构”，为其制度权威的构建奠定了坚实基础。

其次，北极理事会呈现出由“软法”向“硬法”发展的特征，通过增加强制力提升制度权威。作为源自国家间“低政治”合作演化而来的国际制度，北极理事会的最初定位主要在于政策协商而非具体决策。在实践中，这种“软法”特征致使理事会决策文件多为建议性质、缺乏强制执行力。为此，北极理事会重新审视其角色定位，并积极探索改进路径。其一，在成果产出方面，2011年5月通过的《北极海空搜救合作协定》成为强制力提升的重要转折点。该协定不仅明确划定了北极圈内八国各自的海空搜救责任区，也建立了区域内联合搜救互助体系，是在北极理事会框架下通过的首份具有法律约束力的文件。协定的达成标志着北极理事会在制度效能上实现了重大飞跃，为今后推进具有约束力“硬法”合作奠定基础<sup>[41]</sup>。此后，北极理事会进一步促成了2013年《北极海洋石油

预防与应对合作协定》与 2017 年《关于加强北极国际科学合作的协定》。这些协定不仅增强了合作主体间的数据共享、应对机制与能力建设，也有效推动了工作组和附属机构的协同工作，从而显著提升了北极理事会在地区治理中的影响力。其二，北极理事会在吸纳治理主体的过程中扩大了其话语权与强制力。2013 年 5 月 15 日，意大利、中国、印度、日本、韩国和新加坡正式成为观察员国。通过吸纳观察员国并辅以“努克标准”对其权限进行适度限制<sup>[42]</sup>，北极理事会在保持北极圈内国家主导权的同时，也提升了自身在北极事务中的制度约束力。正如北极圈内八国外交部长在 2013 年《基律纳宣言》（Kiruna Declaration）中所强调的，“北极理事会是应对新挑战和新机遇的领导者”<sup>[43]</sup>。

在发展完善期，随着北极理事会制度架构的日益健全，其合法性与强制力显著提升，进而建构起更为坚实的制度权威。各行为体能够更顺畅地参与会议并实现合作目标。理事会在知识生产与政策倡导方面持续发挥引领作用，借助科学研究、议题筛选与扩散，将关键治理议题纳入更广泛的区域乃至全球议程。同时，通过推动多项具有硬法性质的协定落地，理事会为特定领域的北极治理确立了规则框架。由此，其权威与执行力显著提升，不仅能够促成实质性的治理协定，更能在后续落实过程中保持有效跟进。北极理事会逐步走向正规化和制度化，成为地区最具影响力的国际机制，其有效性在北极治理中展现出新高度。

### 3.3 动荡调整期：政治空间与制度权威遭受双重冲击

2022 年俄乌冲突升级后，美西方国家与俄罗斯陷入严重的二元对抗格局。俄乌冲突触发的地缘政治裂变，正使北极理事会经历政治空间系统性压缩与制度权威结构性弱化的双重冲击，致使该制度在北极治理中难以充分发挥作用。

首先，制度外部政治空间因地区权力格局的变动和主导议题的切换遭受严重冲击。国际权力格局的变动始终是影响北极理事会政治空间的关键因素。尽管北极圈内国家在环境保护、可持续发展等议题存在共同利益，但在军事安全、治理主导权等其他领域，紧张对立关系持续存在，尤其在国际形势变化时愈显突出。北约东扩、北极快速暖化同时对俄罗斯西线和北线国防安全造成压力，进一步加剧了其于西方国家之间关系的脆弱性。在此背景下，美国自特朗普政府开始挑战北极理事会的制度共识基础，解构理事会的合作。时任美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）公开质疑俄罗斯在北极地区的军事存在，将北极描绘为战略竞争而非和平合作的地区<sup>[44]</sup>。美国立场的变化显著压缩了北极理事会的政治空间，导致理事会历史上首次因成员国间的分歧而未能达成部长级宣言，对其有效性的发挥构成威胁。2022 年前，尽管北极理事会的政治空间受到一定程度压缩，但尚未完全影响其有效性的发挥。然而，俄乌冲突的升级迅速使传统安全成为北极地区的核心议题。在美国强势主导下，除俄罗斯外的北极圈内七个国家（以下简称“北极七国”）基于安全原因，于 2022 年 3 月在北极理事会内采取“排俄行动”，拒绝参加由时任理事会轮值主席国俄罗斯主办的会议，并暂停与俄罗斯的合作。北极七国与俄罗斯关系的破裂，导致北极理事会陷入长达一年的停滞，北极搜救、联合科考和应对气候变化等合作机制停摆，实质削弱了其制度有效性。权力格局的剧变和主导议题的切换使政治空间发生了根本性改变，不仅阻碍了北极理事会功能的发挥，也严重影响其在复杂国际局势下的适应性和协调能力。

其次，北极理事会的制度权威因地缘政治危机的冲击面临严峻挑战。俄乌冲突升级后，北极地区的地缘政治与安全局势迅速恶化。芬兰和瑞典加入北

约，意味着北极圈内八国中的七国成为北约成员，俄罗斯—美西方的北极安全二元对立格局加速形成<sup>[45]</sup>。由于北极理事会正式成员国在安全事务上的阵营化对立，其在北极治理中的合法性与强制力亦受到严重削弱。以美国为首的北极七国加大力度制裁和孤立俄罗斯，并在俄罗斯缺席的情况下决定以有限形式重启理事会的工作。俄罗斯则持续强调其在北极事务中的先发优势和重要性，并通过暂停资助向北极理事会施压。不仅如此，北极七国在官方层面上均无与俄罗斯继续合作的意愿，由俄罗斯主导的近 130 个北极理事会项目陷入停滞<sup>[46]</sup>。对此，俄罗斯转而寻求与金砖国家、上合组织等非西方力量开展北极合作，以确保北极与远东地区的开发，并试图在北极地区与西方国家的博弈中获得更多筹码。鉴于俄罗斯对北极治理的重大影响力，其缺席实际上阻滞了北极理事会在北极搜救、环境保护和科学合作等领域的有效运作。这不仅破坏了各国基于共同利益推动北极合作的积极态势，也冲击了理事会的制度权威。与此同时，北极理事会对域外国家的“排他性开放”进一步将其推向有效运行的对立面，偏离了原本聚焦合作的制度初衷。部分北极圈内国家对域外国家在北极开展合作持高度戒备态度，并趁机强化地区军事部署<sup>[47]</sup>。此类安全化与对立化的操作不断蚕食北极理事会营造合作共识的定位，使其在“有效运行”与“动荡调整”两种状态间持续摇摆。同时，国际社会对替代机制的呼声也逐渐升高，试图寻求新的制度安排与创新方式<sup>[48]</sup>。鉴此，北极理事会的合作根基与权威性受到严重挑战。

在动荡调整期，北极理事会面临自成立以来最严峻的治理有效性危机。政治空间的收缩和制度权威的弱化相互叠加，严重冲击了其在议题整合与规则制定方面的核心功能，致使其难以维持有效运转，更难以促成成员间的沟通和合作。由此，作为多边治理机制，北极理事会的权威性与协调能力遭到大幅削弱，无法继续在推动国家间合作和区域治理中发挥应有作用，整体决策能力与制度产出质量显著下降，陷入了深度的制度困境。

## 4 制度有效性视野下的北极理事会发展前景

诚如上文所述，在北极理事会的发展过程中，其有效性呈现出明显的波动。究其根源，主要在于地缘政治变动扭曲了制度运作的外部政治空间，以及地区治理议题的复杂化和多样化。与此同时，北极圈内国家的认同与遵从降低，加之本身存在的固有局限，都将对北极理事会的发展造成诸多挑战。

### 4.1 地缘政治回归冲击北极理事会的政治空间

北极自 20 世纪 90 年代以来成为远离世界主流事务、在安全意义上低紧张的地区，其治理体系建立在“低政治化”和“科学优先”的共识之上，拥有相对不受干扰的独立议程，学者称之为“北极例外”<sup>[49]</sup>。然而，伴随地缘政治的回归，北极地区已不再是偏远地区的代名词，成为了大国展开全球战略竞争的关键区域。北极争夺战愈演愈烈，其背后代表的正是大国竞争在该地区的投射。鉴此，北极已难以“自外”于全球局势，而是加速卷入了全球地缘政治竞争。北极事务的核心议题也由合作走向对抗，各国不断提升对高政治问题的关注。俄罗斯因担忧“不友好”国家阻碍其北极经济开发计划而提升军事能力作为保障，美国则将此视为推动北极地区不稳定力量增长的关键原因。安全疑虑致使各国间的互信基础与合作氛围受到负面影响，已经对作为国际合作平台的北极理事会发挥作用和影响力造成了严重冲击。2022 年俄乌冲突升级后，北极七国随即指责“俄罗斯的行动对包括北极在内的国际合作造成了严重障碍”，不再派代表参

加由俄罗斯担任轮值主席国的北极理事会会议，并暂停参加理事会及其下属工作组的其他所有会议，导致北极理事会自1996年成立以来首次全面停摆。冷战后一度得到普遍认可的“北极例外”正式宣告终结，由此导致的地缘安全与治理机制的不确定性持续上升。北极理事会面临的外部政治空间愈发紧张，将不断侵蚀其共识基础，成为造成该机制有效性波动的根本诱因。面对地缘政治环境恶化带来的严峻挑战，北极理事会若想走出困境并尽可能保持其在北极治理中的核心地位，需要合理设计“高政治议题隔离”机制，推动与高政治关联度较低的议题合作，从而为其逐步重建合作共识打下基础。

#### 4.2 制度竞争削弱北极理事会的权威性

北极七国与俄罗斯之间的矛盾愈发尖锐，双方关系降至冰点，致使北极理事会面临停摆和失效的困境。需要指出的是，北极地区并非缺少承担治理职能的国际制度，许多具有潜在替代性的制度如国际北极科学委员会、世界气象组织、国际海事组织、北方论坛、北极圈论坛等仍在积极运行。一旦北极理事会作为决策者沟通、协商、共谋挑战应对策略的治理职能被分散，制度竞争的加剧将进一步使其地位和权威性遭到挑战。与此同时，鉴于北极七国在北极理事会中持续推进孤立俄罗斯的政策，后者开始积极寻求与北极圈外国家建立合作关系，特别是强化与东方国家、金砖国家和上海合作组织的联系<sup>[50]</sup>，也对北极理事会的制度权威构成实质性威胁。制度有效性不仅取决于内部机制能在多大程度上促进合作，还在于其能否有效促进行为主体的集体行动，并为多边合作提供动力。尽管北极理事会一度被视为北极治理的核心机构，但其制度权威正因职能恢复受挫和多元化治理网络的发展而逐渐减弱。挪威担任北极理事会轮值主席国期间，曾有意秉持共识合作的原则促进成员国间的互动，以此推动理事会恢复运作。然而，俄乌冲突的外溢影响使直接对话变得十分困难，该国并未能实现在北极理事会框架下召开正式集体会议的目标。北极理事会碎片化和阵营化运行的延续，进一步加大了协调机制和集体决策恢复的难度，进而削弱其应对全球性挑战的能力。北极理事会有效性的核心在于其能否促进北极圈内国家的合作与协同，并妥善管理北极域外冲突对其自身制度运行的不利影响。为了提升有效性，理事会需要建立必要的制度权威，以支持其调节集体行动。经验表明，北极区域外的地缘政治冲突会对北极理事会的运作产生干扰。这意味着，即使北极理事会能够平稳度过当前的动荡调整期，若成员国之间的对立持续存在，该机制仍将陷入停滞，并为替代性治理制度的兴起提供机会。北极理事会亟需通过在成员国、永久参与方及观察员之间构建或修复互信沟通机制，鼓励双边和多边层面的对话与协调，为后续实质性合作提供必要空间。

#### 4.3 议题局限无法满足北极治理需求

北极理事会成立之初，为促成各参与方间的合作共识，明确规定核心职能限于环境保护与可持续发展，不得涉足军事安全议题。然而，北极地区的治理议题在此后二十余年中已显著扩展，环境保护与可持续发展不再是唯一焦点。资源开发、海事安全、公海渔业管理、航运、旅游以及原住民保护等问题不断涌现<sup>[51]</sup>，特别是传统安全回潮并逐渐成为主导性议题，使得北极理事会在应对日益增长的多元治理需求时面临严峻挑战。在成员国间分歧与冲突加剧、北极议题向高政治领域拓展的情况下，北极理事会现有的对话渠道和解决机制已难以满足需求。从现有制度架构来看，其协调治理机制仅限于海上执法等“软安全”领域，难以有效应对更加广泛的安全议题<sup>[52]</sup>。更重要的是，目前传统安全已经成为北极治理无法回避的议题，由于缺乏协调军事安全问题的职能与机制，

北极理事会在北极事务中的影响力恐将减弱<sup>[53]</sup>。不仅于此，参与方针对传统安全等高政治议题立场的转变，也会影响其在非传统安全和低政治领域的合作态度。尽管北极地区面临地缘政治回归、传统安全回潮的新形势，然而全球气候变暖引发的北极气候变化、海事安全、海洋环境等问题依然十分突出，其有效治理需要所有北极圈内国家以及其他利益相关方的共同努力。在俄罗斯与西方国家因安全问题而互信持续降低的背景下，近年来北极理事会的运作已深受制约，本已脆弱的治理机制愈发陷入困境。挪威担任北极理事会轮值主席国期间曾寻求通过结构性与程序性改革完善制度架构，帮助北极理事会度过动荡调整期。然而，成员国间的政治摩擦、对处理各类治理议题的分歧以及合作意愿的消长，都使北极理事会有效性的恢复充满不确定性。尤其是，受限于国家间利益冲突的议题局限，参与方在当前北极地区主要治理问题上难以达成共识，进一步加剧了北极理事会在应对复杂问题时的无力。在《渥太华宣言》规定的“环境保护”和“可持续发展”框架内，北极理事会可在坚持“低政治化”和“科学优先”这一核心共识的基础上，引入适度关联的新兴议题，如海洋生物多样性、清洁能源开发、极地航运安全与基础设施建设，以及北极旅游可持续管理等。通过定期更新北极研究项目和相关工作组优先事项，鼓励更多科学家和利益攸关方参与合作。与此同时，还应加强同其他北极治理机制的互动，促进不同领域间政策与资源联动，推动构建区域治理网络。

#### 4.4 政策塑造型制度存在固有缺陷

政策塑造（Policy Shaping）是指通过多种方式和手段对政策制定过程施加影响，引导政策朝特定方向发展的活动<sup>[54]</sup>，目的在于确保政策更好地反映社会需求、科学证据和长远利益。作为“软法”性质的国际机制，北极理事会自1996年成立以来以灵活、高效的形式促进北极治理政策塑造与国际合作，为决策者沟通交流、探索共享区域治理方案提供平台，在环境保护与可持续发展领域发挥了重要作用。具体而言，理事会引导议题的设定，通过识别北极地区面临的治理问题，促使其引起决策者以及公众的关注，推动相关政策的讨论与制定；基于工作组的科学研究和评估，为政策制定提供依据。鉴此，北极理事会被视为一个成功的政策塑造型机制，在其推动下达成的三份具有法律约束力的协定，强化了理事会作为北极地区重要合作和治理平台的认知。然而与此同时，相较政策制定型组织，北极理事会在实践中亦存在政策塑造型机制的固有缺陷。一方面，在识别新问题、进行科学评估及利用评估结果设定政策议程方面，其表现相对较为薄弱。北极理事会主要依靠召开部长级会议，发布具指导意义但缺乏强制力的宣言和倡议。在解决分歧和面对制度设计初衷与现实需求之间不符的情况下，缺乏有效的应变机制，这也成为其持续运作的障碍。另一方面，尽管在政策产出方面取得一定成功，但就结果而言，北极理事会将报告转化为实际行动的能力有限，最终制约其影响力的发挥。由此可见，北极理事会作为政策塑造型制度的固有缺陷亟待解决。事实上，增强北极理事会在决策过程中的作用已经得到了诸多关注，学术界就扩展其职能展开辩论，部分学者还期望推动理事会从政策塑造型转变为更具决策能力的制度<sup>[55]</sup>。为此，需要更加丰富的实质资源支持、可操作化的规则、更趋完善的监督报告与检查机制以及更具权威性的执行机制。然而，鉴于北极地区复杂的地缘政治环境，北极理事会能否从政策塑造型向政策制定型制度发展仍面临诸多不确定性，这也将成为持续制约其发挥作用的因素。鉴此，北极理事会首先可完善自身及其工作组的运作，加强成员国、永久参与方、观察员在科研、环保与可持续发展等领域

的合作，并鼓励更多利益相关方参与具体项目，以减缓地缘政治的消极影响；其次，探索制度层面的改革，譬如设立更具包容性的跨领域工作组，或与其他国际组织建立衔接机制，以便及时评估和应对新兴议题。

## 5 结语

全球治理体系始终处于动态演进之中。随着改革治理体系、应对全球挑战的紧迫性不断增强，深刻理解国际制度有效性的影响因素，对把握治理体系与治理模式的发展至关重要。特别是在当前大变局背景下，系统分析国际制度有效性的关键机制，具有重要的理论与现实意义。作为北极治理网络的重要枢纽，北极理事会在推动将科学研究向政策实践转化、促进区域环境保护与可持续发展等方面发挥了关键作用。然而，随着国际格局和地区态势的持续变动，近年来其制度局限性也逐渐显现。本文基于“政治空间”（权力格局和议题属性）和“制度权威”（合法性和强制力）两个维度，构建了国际制度有效性的分析框架，并以此对北极理事会在不同阶段的治理有效性及其波动展开分析，尝试以北极地区的案例丰富既有理论研究。研究发现，当地缘政治回归、高政治议题主导议程时，北极理事会不仅丧失了持续发展的政治空间，也无法维持议题的“低政治化”属性，难以通过共识机制调和权力博弈，从而面临失效困境。近期俄罗斯呼吁恢复北极理事会正常化运作的声明，即为此提供了现实注脚。俄方强调应基于成员国在可持续发展、原住民权利等领域的共识，开展“有效且非政治化”的北极理事会工作，并认为与西方国家接触可为制度重启创造机遇<sup>[56]</sup>。然而，该倡议的推进仍受制于政治空间的结构矛盾：俄方要求西方“放弃反俄行动并承认俄方利益”，而挪威在担任轮值主席国时仅恢复了俄罗斯远程参与的六个工作组，并未重启涉及主权争议的“北极五国”会议<sup>[57]</sup>。北极理事会有效性的波动进一步表明，国际制度的有效性随内外环境变化而动态演变，其波动幅度与政治空间的包容性正相关，与制度权威的碎片化程度呈负相关。一旦地缘政治回归主导议程，制度既失去了协调多元利益的弹性，也难以通过规范或资源约束成员行为。北极理事会近年从“科学合作高地”沦为“地缘博弈配角”的轨迹，正是权力格局重组与制度权威弱化共同作用的结果。这意味着，对北极理事会及其他区域治理机制而言，必须密切关注所处政治空间的变动，同时持续提升在议程设置与制度韧性方面的能力，才能为有效治理奠定基础。全球化进程与国际秩序变迁紧密相连，中国在其中扮演着至关重要的角色。准确识别制度有效性波动的动因，对中国深度参与全球治理体系改革具有重要的启示意义。本文仅以北极理事会为例，对国际制度有效性及其波动问题作了初步探讨。后续研究仍待学界共同推进，以形成更具系统性与解释力的理论成果。

## 参考文献 (References):

- [1] Stephen D. Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 1982, 36(2): 185-205.
- [2] Stephen D. Krasner ed. *International Regimes*. Beijing: Peking University Press, 2005.
- [3] Michael Zürn. Contested Global Governance. *Global Policy*, 2018, 9(1): 138-145.
- [4] Grieco, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, 1988, 42(3): pp. 485-507.
- [5] Rafael Biermann and Joachim A. Koops. Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges//Koops, J. and Rafael Biermann, eds. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2017: 1-46.
- [6] Friedrich Kratochwil and John Ruggie. International organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization*, 1986, 40(4): 753-775.
- [7] Ronald B. Mitchell. International environmental politics// Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A Simmons, eds. *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications Ltd., 2013: 801-826.
- [8] Olav Schram Stokke. *Governing High Seas Fisheries: The Interplay of Global and Regional Regimes*. Oxford: Oxford University Press, 2001: 345-353.
- [9] 奥兰·扬. 国际制度的有效性: 棘手案例和关键因素//詹姆斯·罗西瑙. 没有政府的治理. 张胜军, 刘小林译, 南昌: 江西人民出版社, 2001: 186, 199-214. [Oran Young. The effectiveness of international institutions: hard cases and key factors//James N. Rosenau. *Governance without government*. Translated by ZHANG S and LIU X, Nanchang: Jiangxi People's Publishing House, 2001: 186, 199-214.]
- [10] James G. March and Johan P. Olsen. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 1984, 78(3): 734-749.
- [11] Robert O. Keohane and Lisa L. Martin. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 1995, 20(1): 39-51.
- [12] Edward L. Miles, et al. *Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence*. Cambridge, MA: MIT Press, 2001.
- [13] 奥兰·扬. 复合系统: 人类世的全球治理. 杨剑, 孙凯译, 上海: 上海人民出版社, 2019: 49. [Oran Young. *Governing Complex Systems: social capital for the anthropocene*. Translated by YANG J and SUN K, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2019: 49.]
- [14] 王明国. 国际制度的有效性: 研究现状、路径方法与理论批评. *欧洲研究*, 2011, 29(2): 37-38. [WANG M. The Effectiveness of International Institutions: Status Quo, Research Methods and Theoretical Comments. *Chinese Journal of European Studies*, 2011, 29(2): 37-38.]
- [15] 莉萨·马丁, 贝思·西蒙斯. 国际制度. 黄仁伟, 蔡鹏鸿等译, 上海: 上海人民出版社, 2018: 1-3. [Lisa L. Martin, Beth A. Simmons. *International Institutions*. Translated by HUANG R, CAI P, et al., Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2018: 1-3.]
- [16] 王明国. 权力、合法性、国内政治与国际制度的有效性. *世界经济与政治*, 2006(8): 57. [WANG M. Power, Legitimacy, Domestic Politics, and the Effectiveness of International Institutions. *World Economics and Politics*, 2006(8): 57.]
- [17] Aarti Gupta and Michael Mason eds. *Transparency in Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: MIT Press, 2014.

- 
- [18] Oran R. Young, *International cooperation: building regimes for natural resource management and the environment*. New York: Cornell University Press, 1989: 248.
- [19] 王涛, 杨影淇. 嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性. *世界经济与政治*, 2021(1): 126-152. [WANG T, YANG Y. The Nested Regime and the Effectiveness of the Transboundary River Cooperation Mechanism. *World Economics and Politics*, 2021(1): 126-152]
- [20] 崔海宁. 东亚粮食安全合作治理机制有效性分析. *太平洋学报*, 2022, 30(9): 48-61. [Cui H. Analysis on the Effectiveness of the Mechanism of East Asian Food Security Cooperative Governance. *Pacific Journal*, 2022, 30(9): 48-61.]
- [21] 陈菲菲, 黄登学. 二十国集团有效性的评估及影响机制. *国际观察*, 2023(4): 96-124. [CHEN F, HUANG D. Effectiveness Assessment and Impact Mechanism of the G20. *International Review*, 2023(4): 96-124.]
- [22] John J. Mearsheimer. The False Promise of International Institutions. *International Security*, 1994, 19(3): 5-49.
- [23] Levy, Marc A., Oran R. Young, et al. The study of international regimes. *European journal of international relations*, 1995, 1(3): 267-330.
- [24] Kratochwil, Friedrich, and John Gerard Ruggie. *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*. *International organization*, 1986, 40(4): 753-775.
- [25] 朱翠萍, 吕嘉欣. 南极治理:地缘政治博弈与国际制度合作. *太平洋学报*, 2021(12): 78-92. [ZHU C, LÜ J. Antarctic Governance: Geopolitical Games and International Institutional Cooperation. *Pacific Journal*, 2021(12): 78-92.]
- [26] Hannes Hansen-Magnusson, Charlotte Gehrke. The Arctic as a boundary object: who negotiates Arctic governance? *International Affairs*, 2025, 101(3): 925-945.
- [27] Philip J. Ethington and Jason A. McDaniel, *Political Places and Institutional Spaces: The Intersection of Political Science and Political Geography*, *Annual Review of Political Science*, 2007, 10: 127-142.
- [28] 宋亦明. 制度竞争与国际制度的等级制. *世界经济与政治*, 2021(4): 36-40. [SONG Y. Institutional Competition and the Hierarchy of International Institutions. *World Economics and Politics*, 2021(4): 36-40.]
- [29] 门洪华. 地区秩序建构的逻辑. *世界经济与政治*, 2014(7): 6. [MEN H. The Logic of Regional Order Formation. *World Economics and Politics*, 2014(7): 6]
- [30] 贾烈英. 国际制度的有效性: 以联合国为例. *国际政治科学*, 2006(1): 112-114. [JIA L. The Effectiveness of International Institutions: The United Nations as an Example. *Quarterly Journal of International Politics*, 2006(1): 112-114.]
- [31] 王发龙. 中国海外利益维护路径研究: 基于国际制度的视角. *国际展望*, 2014(3): 51-67. [Wang F. Research on Pathways for Safeguarding China's Overseas Interests: An International Institutional Perspective. *Global Review*, 2014(3): 51-67.]
- [32] 刘贞晔. 全球治理与国家治理互动的理论要义及现实出路. *国际观察*, 2024(4): 99. [LIU Z. The Theoretical Significance of the Interaction between Global Governance and National Governance. *International Review*, 2024(4): 99.]
- [33] 李成琛, 凌胜利. 议题中心度、条约合法性与南美洲次区域合作制度有效性. *拉丁美洲研究*, 2025, 47(4): 12. [LI C, LING S. Issue Centrality, Treaty Legitimacy, and the Effectiveness of Subregional Cooperation Regimes in South America. *Journal of Latin American Studies*, 2025, 47(4): 12.]

- 
- [34] Susan Strange. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, 1982, 36(2): 493-496.
- [35] Peter H. Oppenheimer and Brian Israel. Arctic Region// R. Martella and B. Grosko, eds. *International Environmental Law: The Practitioner's Guide to the Laws of the Planet*, Washington, DC: American Bar Association, 2014: 933-962.
- [36] Mikhail Gorbachev. The Speech in Murmansk: at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, Moscow: Novosti Press Agency Pub. House, 1987.
- [37] Evan T. Bloom. Establishment of the Arctic Council. *American Journal of International Law*, 1999, 93(3): 714.
- [38] Arctic Council. Ottawa Declaration. (1996-09-19) [2025-12-09]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/bdc15f51-fb91-4e0d-9037-3e8618e7b98f/content>.
- [39] Arctic Council. Arctic Council Rules Of Procedure. (1998-09-18) [2025-12-09]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/50b5ff78-382d-4425-aaaa-72af1a787e94/content>.
- [40] Arctic Council. Круг полномочий Секретариата Арктического совета. (2012-05-15) [2025-05-10]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/9f71b77e-ebfa-489f-9009-679fefcc4c51/content>.
- [41] 孙凯, 郭培清. 北极理事会的改革与变迁研究. *中国海洋大学学报(社会科学版)*, 2012(1): 7. [SUN K, GUO P. Research on Reform and Transformation of the Arctic Council. *Journal of Ocean University of China (Social Sciences)*, 2012(1): 7.]
- [42] 郭培清. 北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路. *世界经济与政治*, 2013(12): 4-26. [GUO P. “Nuuk Criteria” of the Arctic Council and China’s Road to the Arctic. *World Economics and Politics*, 2012(12): 4-26.]
- [43] Arctic Council. Kiruna Declaration. (2013-05-15) [2025-12-09]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/b7567462-73f5-49f7-be0c-9c0855399142/content>.
- [44] National Defense Magazine. Connie Lee. Special Report: Great Power Competition Extends to Arctic. (2019-08-12) [2025-12-09]. <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/8/12/great-power-competition-extends-to-arctic>.
- [45] 张伟鹏. 中国参与北极治理合作: 政策优化、实践发展与推进思路. *世界地理研究*, 2024, 33(10): 63. [ZHANG W. China’s Participation in Arctic Governance Cooperation: Policy Optimization, Practice Development and Advancement Ideas. *World Regional Studies*, 2024, 33(10): 63.]
- [46] Журавель Валерий Петрович, Тимошенко Диана Сергеевна. Российская Арктика в период санкционного давления и геополитической нестабильности. *Арктика и Север*, 2022, 49(110): 105-124.
- [47] Robinson, Jana: Arctic space challenge for NATO emerging from China’s economic and financial assertiveness. Joint Air Power Competence Centre. (2021-08-18) [2025-09-15]. <https://www.japcc.org/arctic-space-challenge-for-nato/>.
- [48] Michał Łuszczuk, et al. Governability of Regional Challenges: The Arctic Development Paradox. *Politics and Governance*, 2022, 10(3): 29-40.
- [49] 奥兰·扬, 杨剑, 安德烈·扎戈尔斯基. 新时期北极成为和平竞争区的发展逻辑. *国际展望*, 2022, 14(3): 4-5. [ORAN R. YOUNG, YANG J, and ANDREI ZAGORSKI. The “New” Arctic as a Zone of Peaceful Competition. *Global Review*, 2022, 14(3): 4-5.]

- 
- [50] Janko Šćepanović. Russia and the Shanghai Cooperation Organization: a question of the commitment capacity. *European Politics and Society*, 2021, 23(5): 712-734.
- [51] 董利民. 北极理事会改革困境及领域化治理方案. *中国海洋法学评论*, 2017(2): 228. [DONG L. The Dilemma of Arctic Council Reform and Territorial Governance. *China Oceans Law Review*, 2017(2): 228.]
- [52] 李凌志. 规则与机制: 国际法何以影响欧洲北极地区的安全治理. *中国海洋大学(社会科学版)*, 2023(5): 58. [LI L. Rules and Mechanisms: How International Law Affects Security Governance in the European Arctic Region. *Journal of Ocean University of China (Social Sciences)*, 2023(5): 58.]
- [53] 赵宁宁. 北极军事安全博弈新态势及国际影响. *思想理论战线*, 2023, 2(5): 100-101. [ZHAO N. New Developments in Arctic Military Security Dynamics and Their International Implications. *Front of Thought and Theory*, 2023, 2(5): 100-101.]
- [54] Kankaanpää P. and Oran R. Young. The effectiveness of the Arctic Council. *Polar Research*, 2012, 31(1): 1-14.
- [55] Arctic Council. Vision for the Arctic. (2013-05-15) [2025-12-09]. <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/b0355726-0d3c-44e6-8ea1-f5951c16d4e2/content>.
- [56] РИА Новости. МИД призвал нормализовать работу Арктического совета. (2025-03-12) [2025-12-09]. <https://ria.ru/20250312/mid-2004450206.html>.
- [57] 俄罗斯卫星通讯社. 俄外交部发言人: 俄罗斯已部分恢复在北极理事会的工作. (2025-01-24) [2025-12-09]. <https://sputniknews.cn/20250124/1063805204.html>. [Sputnik. Agency Russian Foreign Ministry spokesperson: Russia has partially resumed its work in the Arctic Council.]

---

# Political Space, Authority Construction and the Evolution of the Arctic Council's Effectiveness

DONG Limin, ZHU Xinyi

(a. School of International Affairs and Public Administration, b. Institute of Marine  
Development, Ocean University of China, Qingdao, 266100, China)

**Abstract:** Political space and the authority construction are key dimensions in analysing the effectiveness of international regimes. Global power structure and the nature of governance issues jointly shape the external political space of the international regime. Coercive force and legitimacy are the core of regime authority. The effectiveness of the Arctic Council has undergone three phases: institutional inception, development and consolidation, and turbulence and adjustment. The establishment of the Arctic Council was facilitated by a shift in the international power landscape, the relaxation of regional rivalries, and the emergence of new cooperative norms. By leveraging a relatively stable political space, the Council has enhanced its legitimacy and coercive capacity, thereby consolidating its institutional authority and gradually establishing itself as the most influential international institution in the Arctic region. With the escalation of confrontation between the West and Russia, the Arctic Council's political space has been constrained and its institutional authority undermined, which has severely restricted its effectiveness. In the short term, the Arctic Council continues to face difficulties in enhancing its effectiveness. Key underlying causes include the distortion of the external political space necessary for the regime's operation, new challenges arising from the growing complexity and diversification of regional governance issues, a decline of acceptance and compliance of Arctic states, and the inherent limitations of the Council.

**Key words:** international regime, the effectiveness of regimes, political space, authority construction, Arctic Council