

# 区域结构视角下北极制度有效性的变迁逻辑

——以北极理事会为例

郭培清 刘 晓

**摘 要：**北极地区的区域结构经历了一系列变化，国际制度的运作受到地域特性的显著影响，制度有效性密切依赖于区域内部的结构变化。依据区域内的权力结构与主导性社会建构，本文将北极区域结构划分为协调型、竞争型与冲突型三类。在制度有效性评估方面，本文结合北极地区的治理现状确定了行为体履约意愿和制度问题解决能力两个衡量标准，并提出制度协调性、合法性与治理共识三项中介变量，构建“区域结构——中介变量——制度有效性”的因果链条。在北极区域结构影响制度有效性这一研究假设的基础上，文章以北极理事会这一核心治理机制为案例加以检验。研究表明，在协调型区域结构下，制度协调性、合法性与治理共识均得到强化，行为体的履约意愿与问题解决能力同步提升，制度有效性稳步增强。当区域结构转向竞争型或冲突型时，上述三项机制受到不同程度削弱，制度有效性难以维系。但区域结构对制度有效性的影响并非线性的，本文尝试基于北极的经验现实进行系统梳理，剖析区域结构影响制度有效性的复杂机制，拓展国际制度有效性理论对北极这一地缘政治敏感地区的适用性。

**关键词：**北极 区域结构 乌克兰危机 制度有效性 北极理事会

**中图分类号：**D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2026)01-0093-36

**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，博士，青岛，266100；刘晓，中国海洋大学国际事务与公共管理学院科研助理，青岛，266100

## 一、问题的提出

全球变暖加剧北极冰融，航道开通和资源开发以及战略高地的争夺，

把昔日的冰封之地推至大国博弈的前沿地带。但回顾冷战后，北极地区却长期笼罩在“北极例外论”的论调下。所谓“北极例外论”，是指北极作为远离国际政治中心的低政治、低安全紧张度的地区，拥有相对不受干扰的独立议程，这一论点在20世纪90年代畅行世界，美国学者奥兰·扬（Oran R. Young）是其代表者之一。<sup>①</sup>北极因其独特的地理位置、严酷的自然环境及其对国际科学界的巨大价值似乎获得了“超然”的地位，可以免于大国竞争的困扰，其独特的区域特性确实一定程度上使该地区的区域治理取得较大成效，区域结构也展现出较强韧性。2014年克里米亚危机后，北极国家仍能达成新的合作机制和协议，<sup>②</sup>北极七国在最初的强硬政治表态之后，都在北极非军事安全问题上有限回归到与俄罗斯的务实合作。

但令人意外的是，在北极这一长期被视为在全球动荡中保持相对稳定，并在区域行为体有意阻隔高烈度地缘竞争外溢的空间，乌克兰危机却引起了区域结构和规则体系的剧烈变化以及连锁反应。北极理事会（Arctic Council, AC）、巴伦支—欧洲北极理事会（Barents Euro-Arctic Council, BEAC）、波罗的海国家理事会（Council of the Baltic Sea States, CBSS）、北欧部长理事会（Nordic Council of Ministers, NCM）均迅速停摆或暂停对俄合作。时至今日这一危机仍在北极地区内外持续引发涟漪效应，2024年7月，美国国防部出台《2024年北极战略》（2024 Arctic Strategy），特别渲染中俄在北极地区对北约造成严峻挑战。同时，俄罗斯继续强化其在北极地区的军事存在，包括核武器的部署。芬兰与瑞典则分别于2023年4月与2024年3月加入北约，俄芬边境周边的军事设施建设亦不断扩建。

本文正是在此背景下提出了以下研究困惑：北极区域结构有着怎样的基本形态和生成机制，结构变迁存在怎样的独特逻辑？乌克兰危机在区域结构变迁中扮演着怎样的角色？北极地区的制度体系一直以来保持相对稳定的状态，为何突然产生了效用的断崖式下跌？结构变迁和制度效应下跌之间是否存在一定的因果机制？

① [美]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》，载《国际展望》，2022年第3期，第4页。

② 如2015年成立的“北极海岸警卫队论坛”（Arctic Coast Guard Forum, ACGF），2017年达成的《加强北极国际科学合作协定》（Agreement on Enhancing International Scientific Cooperation in the Arctic）和《防止中北冰洋不管制公海渔业协定》（Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean）。

鉴于上述背景和研究困惑，本文在梳理既有研究的基础上，从理论和经验两个层面出发，探讨北极区域结构如何影响制度有效性。首先，明确区域结构的基本内涵，并通过理论推演，分析不同权力分布与主导性社会建构下区域结构呈现的基本特性。其次，构建起区域结构影响制度有效性的动态链路，并根据这一因果机制提出三个研究假设。最后，本文以北极理事会这一地区最重要的治理机制为案例，在对区域结构进行经验性观察的基础上，对提出的理论框架进行了检验。

## 二、既有研究及启示

由于独特的地理位置，北极地区成为美俄两国实现全球核威慑平衡的敏感区域之一。冷战后，关于北极地缘秩序与规范体系的研究层出不穷。其中，有关北极地缘秩序与区域制度变迁之间的关联是关键研究议题之一。已有研究从地缘秩序总体特点的形成与演变逻辑出发，阐述了地缘秩序与区域制度间的互构关系。

### （一）“北极例外论”叙事下制度运行逻辑

持“北极例外论”的学者不在少数，这一观点衍生于1987年戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克发表的关于苏联北极政策的讲话，并在克里米亚危机前夕达到了巅峰。<sup>①</sup>这一叙事将北极视为世界政治中的一个特殊政治空间，拥有密集的国际功能性合作以及高度稳定的地缘政治。<sup>②</sup>该叙事的主要观点为：第一，北极国家难以从冲突争夺中获得收益。这是因为北极自然条件恶劣，<sup>③</sup>经济开发也因此面临着极高的成本，而冲突将导致北极开发和投资环境的恶化，损害北极地区发展的可行性。<sup>④</sup>第二，北极地区的治理结构在促进合作、缓解潜在冲突方面发挥了积极作用。<sup>⑤</sup>第三，北极国家有意通过合作阻隔激烈的地缘政

---

① Pavel Devyatkin, “Arctic Exceptionalism: A Narrative of Cooperation and Conflict from Gorbachev to Medvedev and Putin,” pp.336–357.

② Matthias Finger and Lassi Heininen, *The Global Arctic Handbook*, Cham: Springer International Publishing, 2019, pp.215–220.

③ Oran R. Young, “Whither the Arctic? Conflict or Cooperation in the Circumpolar North,” *Polar Record*, Vol.45, No.1, 2009, pp.73–82.

④ Gunhild Hooqensen Gjorv and Kara K. Hodgson, “‘Arctic Exceptionalism’ or ‘Comprehensive Security’? Understanding Security in the Arctic,” pp.218–230.

⑤ Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp.8–9.

治竞争在北极区域重演。各国通过定期举行应急演练，明确表达对北极多边治理的支持。<sup>①</sup>“北极例外论”在以上观点的支撑下构建了北极作为相对稳定合作空间的解释框架。

这一叙事主要关注区域内制度建立和运行的共同利益基础。国家以及其他行为体基于对共同利益的考量，自愿建立和运行相关制度。这一共同利益基础包括：第一，冷战后各国急需缓和北极地区紧张的军事局势，能够促进相互依存的跨界合作和跨国界贸易是实现这一目标的最佳手段；第二，环境保护压力日增，跨境环境合作是北极理事会等制度化合作建立的基础；第三，科学知识生产中的相互依赖模式成为维持北极制度化合作的支柱条件。<sup>②</sup>重复互动推动演化，最终能够增进共同理解和认识，维系着制度的稳定运行。但基于“北极例外论”构建的机制与规则却存在着明显缺陷，对安全议题表现出了刻意回避的态度。在面临复杂的地缘局势变化时，这套叙事体系在重大的地缘政治冲突面前解释力越来越显苍白。

## （二）“门罗主义”叙事下制度运行逻辑

所谓“门罗主义”（Monroe Doctrine），源于19世纪美国总统门罗（James Monro）为了抵制欧洲对美洲的干涉提出的三项原则，19世纪60年代表述成形。“门罗主义”被美国不断重新解释，从一个保护本国乃至本区域免受外部干涉的原则，逐渐演变成积极谋求区域乃至全球霸权的原则，其话语叙事的本质都是某一行为主体在不断地试图界定其主导的政治空间内的同质性和异质性，尤其是通过认定并排斥异质性，不断再生产同质性，并将举证责任转嫁给被指认的敌人。北极国家要求外来者必须承认其在北极地区的主权、主权权利和管辖权与“门罗主义”的内涵相契合。<sup>③</sup>在“门罗主

<sup>①</sup> 2014年克里米亚危机后，北极国家2017年共同发布了《费尔班克斯宣言》，重申对北极地区合作和国际法规范的遵守，被视为“北极例外论”最强有力的证据之一。参见Michael Byers and Andreas Østhagen, “Why Does Canada Have So Many Unresolved Maritime Boundary Disputes?” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol.54, 2017, pp.1-62; Ingrid M. Elgsaas, “Arctic Counterterrorism: Can Arctic Cooperation Overcome Its Most Divisive Challenge Yet?” *The Polar Journal*, Vol.9, No.1, 2019, pp.27-44。

<sup>②</sup> Matthias Finger and Lassi Heininen, *The Global Arctic Handbook*, pp.215-232.

<sup>③</sup> 参见章永乐：《此疆尔界：“门罗主义”与现代政治空间》，北京：生活·读书·新知三联书店，2021年版，第11-59页；章永乐：《威尔逊主义的退潮与门罗主义的再解释——区域霸权与全球霸权的空间观念之争》，载《探索与争鸣》，2019年第3期，第97-109页。

义”叙事下，<sup>①</sup>“环北极八国”建立了区域排他性治理模式，限制域外国家参与。<sup>②</sup>“门罗主义”叙事遵循了制度主义逻辑并在制度设计中融入了地区主义内核的制度安排。

这一叙事主要关注排他性制度的生成逻辑、运行机制以及后来者的参与路径。第一，强调排他性制度形成的结构动因。北极排他性治理模式形成的关键动机是用封闭边界囤积获利机会，保障北极资源分配的可控性和主导性。共同的地理区域、文化、历史或政治相似性成为构建等级区分的规则。<sup>③</sup>第二，关注北极排他性制度模式的具体形态。一方面，地区内部存在层级分化与利益竞争，其中最显著的在于北极沿海国与非沿海国的区隔。<sup>④</sup>沿海国在维持其对北极事务的主导地位方面一贯展现出保护主义取向，倾向于将非沿海国视为与海洋性北极利益关联较弱的成员，认为将其纳入制度磋商可能稀释议程聚焦并降低决策效率。<sup>⑤</sup>另一方面，对待域外国家，通过设置歧视性制度条款等手段，制造参与壁垒并延缓等级流动，维护自身的集体性制度霸权。<sup>⑥</sup>此外，这一域内垄断还延伸至知识、经济等领域。<sup>⑦</sup>第三，关注后来者对封闭性制度的参与路径。中国学者主要关注中国通过强调“北极事务的重要利益攸关方”这一具体身份，突破既有的“北极国家—非北极国家”二元对立划分方式，倡导构建人类命运共同体，将这一身份通过领域或功能以及

① “门罗主义”主要由中国学者概括，非中国学者更多将北极这一特征称之为“俱乐部外交”（Club Diplomacy）。

② 参见郭培清、孙凯：《北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路》，载《世界经济与政治》，2013年第12期，第118-139页；肖洋：《北极理事会“域内自理化”与中国参与北极事务路径探析》，载《现代国际关系》，2014年第1期，第51-55页。

③ Matthew D. Stephen and Kathrin Stephen, “The Integration of Emerging Powers into Club Institutions: China and the Arctic Council,” *Global Policy*, Vol.11, No.S3, 2020, pp.51-60.

④ 加拿大、丹麦王国、挪威、俄罗斯与美国这五个北极沿海国家（常被称为“A5”），冰岛、芬兰与瑞典则是非沿海国。

⑤ D. C. Burke, “Club Diplomacy in the Arctic,” *Global Governance*, Vol.25, No.2, 2019, pp.304-326.

⑥ 肖洋：《排他性开放：北极理事会的“门罗主义”逻辑》，载《太平洋学报》，2014年第9期，第12-19页。

⑦ 肖洋：《北极经济治理的政治化：权威生成与制度歧视——以北极经济理事会为例》，载《太平洋学报》，2020年第7期，第94-102页；潘敏、徐理灵：《超越“门罗主义”：北极科学部长级会议与北极治理机制革新》，载《太平洋学报》，2021年第1期，第92-100页。

地域两个维度，投射到北极场域，<sup>①</sup>从而优化参与北极治理的制度供给方式，改善北极政策话语质量和传播方式。<sup>②</sup>如何有效应对这一问题，仍是未来域外国家参与北极事务必须面对并加以解决的关键议题之一。

### （三）大国竞争叙事下制度运行逻辑

大国竞争叙事遵循现实主义逻辑，把北极视为大国竞争与对抗的场域。乌克兰危机爆发后，这一视角逐渐成为解释北极地缘政治秩序的主导叙事。这一观点有以下两个核心假设：第一，大国竞争回归是当前全球政治中占主导地位的安全研究范式，北极地缘博弈被视为该宏观竞争的从属维度。<sup>③</sup>第二，伴随北冰洋海冰加速消融，北极地区与世界各地的相互联系日益增加，北极议题在国际议程中的重要性持续上升；围绕北极资源开采、航运等权益的争夺日益激化，<sup>④</sup>开发北极资源的项目数量也大幅增加。<sup>⑤</sup>由此可见，在这一叙事框架下，北极被理解为全球大国竞争与资源争夺的前沿。

这一叙事下，研究者更为关注制度的工具属性，认为国际制度是主导国争夺竞争优势的手段。<sup>⑥</sup>主要有以下两个观点：第一，在相容性地缘环境中，制度被视为国家谋求私利的工具。任何大国都希望自身主导的国际制度，能

<sup>①</sup> 赵洋：《身份叙事与中国参与北极事务身份建构》，载《东北亚论坛》，2022年第1期，第96-116页；董利民：《中国“北极利益攸关者”身份建构——理论与实践》，载《太平洋学报》，2017年第6期，第65-77页。阮建平：《“近北极国家”还是“北极利益攸关者”——中国参与北极的身份思考》，载《国际论坛》，2016年第1期，第47-52页。

<sup>②</sup> 孙凯：《参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程》，载《世界经济与政治》，2014年第7期，第42-62页；陈拯：《国际制度封闭性与中国的身份叙事》，载《国际政治科学》，2023年第3期，第28-58页。

<sup>③</sup> 有关学者认为北约北扩、俄罗斯在北极的渐进式军事集结、美国日益增加的军事部署、俄乌冲突等因素将持续加剧该地区的安全困境，推升北极地缘安全风险。参见Rob Huebert, “A New Cold War in the Arctic?! The Old One Never Eded!” in Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot, and Justin Barnes, eds., *Arctic Yearbook 2019: Redefining Arctic Security*, Akureyri: Arctic Portal, 2019, pp.1-4; Julie Wilhelmsen and Kristian Lundby Gjerde, “Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination?” *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.9, 2018, pp.382-407; 赵隆，李帆：《“中间地带”的消亡——北极安全空间的演进轨迹和变量探析》，载《东北亚论坛》，2025年第1期，第100-113页；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，第76-97页；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，第43-57页。

<sup>④</sup> Scott Borgerson, “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.2, 2008, pp.63-77.

<sup>⑤</sup> Matthias Finger and Lassi Heininen, *The Global Arctic Handbook*, pp.27-43.

<sup>⑥</sup> 肖洋：《北极治理规范供给过剩与有限融合》，载《国际政治科学》，2021年第3期，第125-153页。

够成为北极治理的权威性制度，以此巩固权力优势并服务于自身北极战略利益。<sup>①</sup>北极理事会等区域组织能否发挥作用，关键在于其规范倡导是否符合北极大国的规范偏好与集体认同。<sup>②</sup>第二，在对抗性地缘环境中，制度是国家制衡对手的工具。乌克兰危机发生以来，美国及其盟友在北极理事会、北极经济理事会等北极治理机制中排挤俄罗斯，北极国际机制的未来取决于以美国为首的“北极七国”与俄罗斯之间的博弈。<sup>③</sup>因此，理解北极制度的功能边界与演化方向，必须将其置于大国权力竞争的互动结构之中。

#### （四）既有研究的启示

综上所述，既有研究从不同维度对北极地缘秩序与区域制度建设之间的关联进行了各有侧重的解释，但这些研究大多仅关注特定历史时期北极地缘关系中对抗或合作的一个阶段，并未从长时段视角出发对北极区域态势运行的元逻辑予以充分解释。“北极例外论”侧重于解释冷战初期北极的合作态势。在中国等非北极行为体开始寻求对北极事务的制度性介入后，“门罗主义”叙事转而占优。大国竞争范式则是在克里米亚危机以及乌克兰危机等突发性“黑天鹅”事件的冲击中日益占据上风。与此同时，不同叙事之间呈现出竞争态势，但未能在彼此之间形成支持和补充，以对北极的多元属性和多元影响进行更为有效的分析。究其原因，西方国际关系的研究传统通常会在称为结构的整体性因素和更具体的制度和组织之间做出严格划分。现实主义推崇权力政治，将国际制度视为大国间权力政治工具。自由制度主义认为国际制度改变了无政府状态下各国为谋求生存与安全的权力争夺，转向了一个积极协调和合作的世界，<sup>④</sup>强调制度相对于结构演变的独立性。

但国际政治现象所具有的复杂性并不是单一理论能够解释的，每一种理论都有其合理要素，同时也都存在适用范围上的局限性，一个解释力更强的理论需要将不同理论的要素结合起来。<sup>⑤</sup>根据解释问题的差异来选择不同理论

① 肖洋：《北极治理的国际制度竞争与权威构建》，载《东北亚论坛》，2022年第3期，第92-107页。

② Dawn Alexandra Berry, Nigel Bowles, and Halbert Jones, eds., *Governing the North American Arctic: Sovereignty, Security, and Institutions*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p.125.

③ 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，第143-161页。

④ Anders Wivel and T. V. Paul, eds., *International Institutions and Power Politics: Bridging the Divide*, Washington: Georgetown University Press, 2019, pp.3-20.

⑤ 李少军：《国际关系大理论与综合解释模式》，载《世界经济与政治》，2005年第2期，第22-29页。

的合理要素，从而建立解释框架，是更为合理的选择。<sup>①</sup>因此，本文试图采用弥合范式的实用主义思路，结合既有研究，将现实主义、建构主义、新自由制度主义中适合北极地区分析的概念和变量加以组合，进行多因分析，建立综合性解释框架，以更好地探寻地区秩序与制度运行之间更为深层次的因果逻辑。但解释力的提升往往以牺牲理论的简约性与适用范围为代价，因此本文也只是试图为北极地区提供一个能够较为综合的理论脉络。

### 三、理论构建：北极区域结构对制度有效性的影响机制

在既有研究基础上，本部分从结构主义的视角出发，结合制度有效性的相关理论，尝试构建基于长时段历史演进逻辑的理论框架。区域原本是一个具有明确地理指向的概念，但随着区域内行为体经济文化相互依赖加深，以及全球体系和区域体系之间的纵向互动加深，区域不再是固定的地理或文化实体，而是由不断变化的社会身份和政治身份构成的。<sup>②</sup>鉴于不同的区域根植于各自独特的地理存在、历史属性、社会属性以及制度属性，本文并非旨在构建普适性的研究框架，而是试图通过修正相关变量，来解释北极的具体变化。本文以区域结构为自变量，以制度协调性、合法性和治理共识为中介变量，解释该地区制度有效性的变迁逻辑，并在此基础上提出了有关区域结构影响制度有效性的三个推论（如图1所示），在后文中通过案例加以验证。

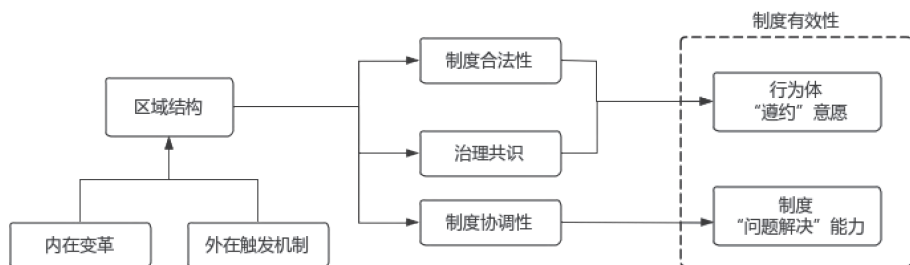


图1 北极区域结构影响制度有效性的因果机制

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> 刘丰：《范式合成与国际关系理论重构——以现实主义为例的分析》，载《中国社会科学》，2019年第8期，第187-203页。

<sup>②</sup> 以下文献就地区内涵和特征进行了探讨，参见[加]阿米塔·阿查亚著，袁正清、肖莹莹译：《美国世界秩序的终结》，上海：上海人民出版社，2017年版，第129-132页；[德]彼得·卡赞斯坦著，秦亚青、魏玲译：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，北京：北京大学出版社，2007年版，第6-7页。

### （一）区域结构：要素、特性与转型触发机制

界定区域结构的前提是界定结构的概念。沃尔兹（Kenneth N. Waltz）认为“国际体系的结构指国际体系中物质性权力的分配格局，亦即体系单位依其相对国力在体系中的相应位置的排列”。<sup>①</sup>结构现实主义从物质层面对结构概念进行了界定，即国际体系结构的基础是国家实力。温特（Alexander Wendt）、卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）等建构主义学者则更为关注体系内共有知识的塑造作用，认为共有观念在行为体身份认同和利益建构中具有关键意义。<sup>②</sup>从而将结构理解为一种包含观念层次的安排。上述关于结构的理解在地区层面同样适用。<sup>③</sup>布赞（Barry Buzan）提出了地区安全复合理论，认为区域结构深受区域内国家间安全互动影响。<sup>④</sup>上述学者对结构的多维界定，为本文在地区层面引入这一分析框架提供了参考。

参考上述有关定义并结合北极地区的总体态势，区域结构可以被定义为：区域内行为体之间在长期互动中形成的相对稳定的关系模式。这一相对稳定的结构包含物质和观念两个关键的组成要素：一是区域内行为体的数量，或称极性，涉及区域内行为体之间的权力对比；二是区域内行为体之间的主导性社会建构，它可以被简要地划分为友好模式和敌对模式。这两方面的因素共同构成了特定地区的“基本结构”，同时也为探究地区结构性变化的过程和结果提供了关键线索。基于北极地区不同历史时期权力对比与主导性社会建构的组合特征，本文将区域结构划分为协调型、竞争型、冲突型三种类型。

#### 1. 区域结构的内在构成要素

从权力对比角度分析区域结构，其逻辑与体系层面以极数变动为核心大致相同。就北极而言，美俄两国是地区固有的两极，瑞典、芬兰为的“中间

---

① 秦亚青：《权力·制度·文化：国际关系理论与方法研究文集（第二版）》，北京：北京大学出版社，2016年版，第40页。

② [美]亚历山大·温特著，秦亚青译：《国际政治的社会理论》，上海：上海人民出版社，2014年版，第245页；[德]彼得·卡赞斯坦著，秦亚青、魏玲译：《地区构成的世界：美国帝权中的亚洲和欧洲》，第76-103页

③ [英]巴里·布赞、奥利·维夫著，潘忠岐译：《地区安全复合体与国际安全结构》，上海：上海人民出版社，2010年版，第49页。

④ 同上，第3-5页。

地带”，<sup>①</sup>本文将其称为“第三极”。随着“第三极”立场的变动，北极地区的权力对比经历了从松散三极到松散两极，再到紧密两极的变化，也相应带动区域结构在协调型、竞争型与冲突型之间发生转变。

与体系分析不同的是，地区层次行为体权力对比发生变化的原因，既有可能出自内部也可能源于外部。内部因素引发的权力转移可能以多种形式出现。首先，不同行为体的发展速度差异可能导致实力对比发生变化。其次，抛开发展速度的差异，各国配置本国既有资源的方式也会引起行为体实力对比的变化。一国将主要资源从投资和民用消费转向军事支出，或者增加对某一地区的战略投入与决心，都可能促成权力的转移。<sup>②</sup>外部行为体冲击区域实力对比格局的方式也多种多样。它们既可以通过武器供应或直接提供军事力量来增强地区国家的实力，也可以通过与地区国家结盟的方式，间接影响该地区的权力格局。考虑到北极地区的主要行为体是美俄等大国，这使该地区不像由较弱行为体组成的地区那样，容易受到外部“覆盖效应”（overlay）<sup>③</sup>的制约，因此北极地区权力对比的变化主要源于内部因素。此外，由于北极并非美俄等大国对外战略中的绝对优先事项，各国发展速度差异所带来的实力对比变化不会直接投射到北极地区。因此，北极地区权力对比的变化更多地受到各国资源投入战略的限制。

观念结构概括了地区内部关系的总体特征，本文将其划分为友好模式和敌对模式。这种观念结构是由“主体间共识”（intersubjective understandings）建构而成的，主体间共识则涉及行为体相互之间关于对方理性程

---

① “中间地带”是指除决定国际体系结构性变化的主要大国及其盟友之外的中性国际力量。有学者将这一概念应用到北极地区，认为瑞典、芬兰是美俄在北极地区战略竞争的中间地带。参见门洪华、王文琦：《“中间地带”视角下的全球南方——一项战略研究议程》，载《国际展望》，2025年第4期，第1-23页；赵隆，李帆：《“中间地带”的消亡——北极安全空间的演进轨迹和变量探析》，第100-113页。

② [英]巴里·布赞著，闫健、李剑译：《人、国家与恐惧》，北京：北京中央编译出版社，2009年版，第211-215页。

③ 巴里·布赞在《人、国家与恐惧》中提出，指外部大国的实力非常强大，以至于它可以压制区域国家间正常的安全互动。这种现象被称为“覆盖效应”（overlay）。这通常都伴随着施行干预的大国在“重合”地区（overlain area）囤积大量武装力量。“覆盖效应”使得地区的安全机理日益从属于大国竞争。

度、战略、偏好、信念以及外部世界状态的认知。<sup>①</sup>这种认知既可以是合作性质的，也可以是冲突性质的。观念结构塑造了区域内行为体关于“自我”和“他者”身份利益的认识，进而造就了行为体稳定的行为方式，影响区域行为体之间的互动逻辑。在敌对模式中，行为体赋予“他者”敌人角色和侵犯意图，认为他者对自身构成了生存上的真实威胁。在这种模式中，国家对外政策往往忽视未来前景，倾向于为最坏情况做准备，双方可能通过军事对抗、经济制裁、外交孤立等手段来争夺权力、资源或影响。在友好模式中，行为体赋予“他者”对手乃至朋友的定位，认为自我和他者对区域互动模式均持维持现状的立场，更易在多轮博弈中采取合作的态度。行为体在对外决策中更为克制，更考虑长远的合作收益并协力处理争议，缓解冲突。

主导型友好和敌对模式具有以下两个特点：第一，观念结构和区域内行为体不是相互独立的两个因素，没有绝对的先后之分。结构既是行为体实践活动的结果，又制约着区域内行为体的实践活动，两者是相互建构的关系。新的行动不断创造新的结构，新的结构又强化着行为体的实践。<sup>②</sup>第二，“友好—敌对”模式是一个连续性的动态概念，其两端分别代表了混乱无序和相互信赖的共同体。本文关注的是北极地区的主导关系模式更倾向于谱系的哪一端，而非是否处于绝对的友好或敌对状态。

## 2. 区域结构特性与外在触发机制

在明确区域结构的内在构成基础上，本文将进一步分析外在触发机制如何介入并推动区域结构变迁。一般而言，在结构类型既定的前提下，外在干扰强度与其干扰效力大体呈正相关。那么相同强度的外在干扰是否会在不同的类型的结构中发挥不同的效用？这就涉及结构稳定程度的问题。结构的稳定性涉及其防止或者应对剧烈变化的能力，主要指的是区域结构在面对

---

<sup>①</sup> 参见[美]亚历山大·温特著，秦亚青译：《国际政治的社会理论》，第244-255页。沃尔兹的结构现实主义承认共有观念的作用，但假定共有观念的存在与否取决于是否为同一个目标的共同努力。这就意味着在没有合作的情况下，国际体系中的任何秩序只能产生于物质因素，不能产生于文化因素。但是建构主义认为共有观念及其各种表现形式是中性的，既不一定导致冲突，也不一定导致合作。本文采用建构主义的概念，区域“主体间共识”既可以带来友好模式，也可以带来敌对模式。

<sup>②</sup> 参见[美]亚历山大·温特著，秦亚青译：《国际政治的社会理论》，第173-175页；秦亚青：《文化与国际社会：建构主义国际关系理论研究》，北京：世界知识出版社，2006年版，第9-10页；[美]罗伯特·杰维斯著，李少军、杨少华、官志雄译：《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，上海：上海人民出版社，2008年版，第8-14页。

外来干扰时，把基本变量和组织功能维持在规定限度内的能力。本文将区域结构稳定程度由强到弱分为稳健（robustness）、韧性（resilience）、脆弱（vulnerability）三个层次。假定存在同样外在干扰的情况下，稳健的结构系统具有较强的自我均衡机制，能够在干扰中保持组织与功能的动态平衡；韧性的结构能够以及时有效的方式抵抗、吸收或适应干扰，并逐步恢复其原有的组织与功能；而脆弱的结构则易在干扰下发生基本特性的剧烈变化。

接下来进一步讨论区域结构的两种构成要素与稳定性之间的关系。一方面，学界尚未就权力分布与体系结构稳定性之间的关系达成共识。<sup>①</sup>这主要是因为研究限定条件、研究范围与极数测算存在高度不一致。<sup>②</sup>如果将研究范围回落到地区，可以发现单极的区域结构较为简单，地区往往会因此统合成一个整体。当区域内权力结构呈现非单极状态时，普通国家则能通过变换盟友或者威胁变换盟友的方式发挥杠杆作用，<sup>③</sup>其偏好和选择对区域结构稳定性的影响力也随之放大。<sup>④</sup>就北极而言，瑞典、芬兰为核心的“中间地带”的调和起到缓释冲突作用，其立场成为影响区域结构特性的关键因素。其立场偏离中立越大，冲突缓释效应越弱，区域结构脆弱性越高。另一方面，就主导性社会建构而言，在敌对模式中，国家往往倾向于改变现状。这就意味着在面对结构的外部干扰时，域内国家更易采取先发制人的行动而非观望。而在友好模式中，国家总体更为克制，理解和妥协成为可能，结构的突发性变化更易得到管理。

当然，不能简单地由构成单位的性质线性推导结构整体的性质。即使组成部分是非对称的、非平和的和不安定的，整体也可能是对称的、平和的和稳定的，不可靠的要素也可以构造出可靠的系统。<sup>⑤</sup>行为体在互动中可能因

---

① 主要包括以威廉·沃尔福斯（William Wohlforth）、罗伯特·凯根（Robert Kagan）等为代表的单极稳定论；以沃尔兹、米尔斯海默（John Mearsheimer）等为代表的两极稳定论；以卡尔·多伊奇（Karl Deutsch）、戴维·辛格（David Singer）为代表的多极稳定论。

② 逢锐之：《极数与国际体系稳定性关系的分层研究》，载《当代亚太》，2022年第5期，第4-36页。

③ [美]罗伯特·杰维斯著，李少军、杨少华、官志雄译：《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，第212-218页。

④ 徐立恒：《区域地缘政治的结构主义解析》，北京：中国社会科学出版社，2020年版，第118-122页。

⑤ [美]罗伯特·杰维斯著，李少军、杨少华、官志雄译：《系统效应：政治与社会生活中的复杂性》，第9页。

信息传递与个体偏好等因素生成新的特性，或削弱原有构成单位的属性。不过，在北极地区，较少的相关行为体数量使得北极相关权益之争更多建立在各国领土地理分布的基础上，清晰的利益边界降低了共同利益的识别难度，使得北极各方合作信号传递较为清晰。区域结构性质的形成过程并未受到过多干扰，与构成单位性质保持较高一致性。

当区域结构朝着越发不稳定的方向发展，触发因素的强度越大，越容易引发转型式变革。一个稳健的协调型区域结构则能够经受住大部分的突发性事件，其复原力也不会有大的损失。在竞争型区域结构下，触发机制可能引起结构的局部波动而非整体性断裂。而在脆弱的冲突型区域结构下，一个相对较小的事件或者触发因素就可能会引起剧烈的非线性变化。<sup>①</sup>这在第一次世界大战爆发等国际关系历史事件中得到充分体现。

由此还需讨论的是结构特性和触发机制强度的测量标准问题。由于触发机制的不可预测性以及结构的区域差异性问题，当前学界尚未形成一套完整清晰的界定标准。<sup>②</sup>本文通过回溯历史的方式，比较不同情势下结构和触发机制的强度，以此说明一种情形比另一种更脆弱，一些触发机制比另一些强度更高。

当前北极地区的行为体权力结构与观念结构的模式朝着愈加不利于结构稳定的方向发展，逐渐形成了相对脆弱的总体态势。在一系列外在触发机制的驱动下，北极地区呈现出从协调型区域结构到冲突型区域结构的动态转变过程，使得地区内的国际制度有效性也面临一定冲击。

表1 北极区域结构

结构类型	权力对比	主导性社会建构	结构特性	地区整体态势
协调型	松散的三极	友好模式 ↓ 敌对模式	稳健	合作高于对抗
竞争型	松散的两极		韧性	合作对抗并存
冲突型	紧密的两极		脆弱	对抗超越合作

资料来源：笔者自制。

① [美]奥兰·扬著，杨剑、孙凯译：《复合系统：人类世的全球治理》，上海：上海人民出版社，2019年版，第74页。

② 同上，第87-89页。

## （二）履约意愿与问题解决能力：北极地区制度有效性的衡量标准

在明确了区域结构的构成要素、特性与转型触发机制之后，要想从理论上建构区域结构影响制度有效性的完整分析框架，首先要确定制度有效性的定义。目前学界关于制度有效性广泛采用的是奥兰·扬给出的定义：制度在多大程度上有助于解决或者缓解那些激励人们创建机制的问题。<sup>①</sup>米切尔（Ronald B. Mitchell）给出的概念更为精炼，他认为制度有效性是指制度影响国家行为的程度。<sup>②</sup>由此可见，制度有效性的定义主要包括两个维度：一是行为改变的效果，即制度在塑造或调整行为体行为方面的表现；二是问题解决的效果，即制度在解决其设立初衷所针对问题的能力。在明确制度有效性的概念之后，还需要明确其衡量标准。

关于有效性的衡量标准的设立则更具挑战性。一部分学者遵循过程逻辑，从制度建立、运行以及随着环境发生适应性改变的因果逻辑中去寻找衡量制度有效性的标准。有学者从“履约理论”（Theory of Compliance）出发，认为效率、国家利益和制度规范这三个因素促使民族国家普遍倾向于遵守制度条约规则。<sup>③</sup>博切娃（Liliana Botcheva）等学者从国家行为趋同还是趋异的角度来研究国际制度的有效性，认为显著的外部性和适当设计的制度导致了国家行为的趋同。<sup>④</sup>制度内强有力行为体的推动以及经验的积累也往往会增加制度的有效性。<sup>⑤</sup>另一部分学者则遵循结果逻辑，主要运用关注制度建立所产生的实际结果，在经验研究中衡量制度的运行效果，侧重于制度能力的观察。门洪华认为国际制度的有效性主要体现在服务作用、制约作用、规范作用、惩罚作用、示范作用、惯性作用六个方面。<sup>⑥</sup>部分外国学者试图

---

① Oran R. Young and Marc A. Levy, *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge: The MIT Press, 1999, p.1.

② 王明国：《国际制度的有效性：研究现状、路径方法与理论批评》，载《欧洲研究》，2011年第2期，第30—45页。

③ Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Harvard University Press, 1998, pp.1-9.

④ Liliana Botcheva and Lisa L. Martin, “Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence,” *International Studies Quarterly*, Vol.45, No.1, 2001, pp.1-26.

⑤ Steinar Andresen and Ellen Hey, “The Effectiveness and Legitimacy of International Environmental Institutions,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.5, No.3, 2005, pp.211-226.

⑥ 门洪华：《霸权之翼：美国国际制度战略》，北京：北京大学出版社，2005年版，第38-40页。

寻找制度的实际效果在反事实推测 (no-regime counterfactual, NR) 和集体最佳 (collective optimum, CO) 之间的位置。奥兰·扬曾试图建立一个普遍适用的标准, 从高到低排列制度的有效性。<sup>①</sup>博纳尔 (Thomas Bernauer) 则细化了制度目标达成率的检验标准, 量化目标达成情况。<sup>②</sup>翁德达尔 (Arild Underdal) 和斯普林茨 (Detlef F. Sprinz) 等学者建立了一个奥斯陆—波茨坦方案 (Oslo-Potsdam Solution), 通过微积分的形式获取国际制度有效性的衡量标准。<sup>③</sup>这两种路径共同为本文后续界定制度有效性的衡量标准提供了理论参考。

学界对制度有效性衡量标准的讨论如此多样, 是因为制度在时空上具有动态性。制度性安排一旦建立, 可能会按照期望不断发展壮大,<sup>④</sup>也可能会承担一些新角色, 去解决制度设立之初并不在议程表上的问题, 还可能通过发挥规范性作用等途径, 较为隐蔽地发挥作用。特定地区中表现极佳的制度安排在另一个地区中可能遭遇“滑铁卢”。<sup>⑤</sup>因此, 在评估制度有效性特性时, 考虑制度存在的范围条件永远是重要的。<sup>⑥</sup>结合北极地区治理的议题特性, 本文从过程和结果两个维度分别选取了履约意愿与问题解决能力两个标准作为北极地区制度有效性的衡量标准。一方面, 由于北极治理的大部分制度建构是基于成员国之间的宣言或无约束力的国际条约之上, 因此呈现出典型的“软法”属性,<sup>⑦</sup>行为体对制度要求的自愿顺应程度 (即履约意愿) 是推动北极地区制度真正发生作用的必要条件。另一方面, 考虑到北极地区的国际治

① 王明国:《国际制度的有效性:研究现状、路径方法与理论批评》,第30-45页。

② Thomas Bernauer, “The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More,” *International Organization*, Vol.49, No.2, 1995, pp.351-377.

③ Jon Hovi, Detlef F. Sprinz, and Arild Underdal, “The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and the Road Ahead,” *Global Environmental Politics*, Vol.3, No.3, 2003, pp.74-96.

④ 如臭氧层治理制度, 从制度建立的一开始就被认为是有效的, 参见Frank Grundig, “Dealing with the Temporal Domain of Regime Effectiveness: A Further Conceptual Development of the Oslo-Potsdam Solution,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.12, No.2, 2012, pp.111-127.

⑤ 刘鹏:《印度洋地区国际制度的评估》,北京:中国社会科学出版社,2023年版,第21-25页。

⑥ [美]奥兰·扬著,杨剑、孙凯译:《复合系统:人类世的全球治理》,第51页。

⑦ 孙凯、郭培清:《北极治理机制变迁及中国的参与战略研究》,载《世界经济与政治论坛》,2012年第2期,第118-128页。

理机制大都限于科学、环保、原住民保护等所谓的“低政治”领域，<sup>①</sup>行为体的数量也较少，制度有效性的衡量标准中不存在不同层次问题的复杂排序问题，因此制度的问题解决能力关乎环境保护、资源利用以及中小国家安全关切等领域中存在的实际议题，以及能否及时进行制度回应。

### （三）区域结构影响制度有效性变迁的因果逻辑

制度有效性的影响因素众多，<sup>②</sup>这是因为制度设计之初即依据治理系统的特定情境而定，其要素与问题结构紧密匹配，由此制度安排与区域问题特性具有高度的连通性和相互依赖性。<sup>③</sup>基于既有研究和北极区域治理的性质与特点，本文选取了制度合法性、治理共识和制度协调性三个影响制度有效性的重要变量。区域结构通过塑造上述变量影响制度有效性，其中制度合法性与治理共识主要经由作用于行为体的履约意愿发挥效力，而制度协调性则通过改变问题解决能力产生影响。

#### 1. 区域结构影响制度合法性的过程机制

制度合法性是国家支持或抵制国际制度的重要依据之一，其核心来源和必要条件是国家的认同。制度认同的实质是行为体将自身的治理权让渡于国际制度。<sup>④</sup>认同程度在不同区域表现不同，一般认为，认同范围越广、程度越

① 孙凯、郭培清：《北极治理机制变迁及中国的参与战略研究》，第118—128页。

② 影响制度有效性的因素涵盖内生变量、外生变量以及干预变量等多个层次，扬列举了透明度、健全度、规则的改变、政府能力、权力分配、相互依存以及智识秩序等诸多方面，同时也关注制度设计问题，试图在非线性的动态环境中探寻制度设计的本质。奥波斯赫（Sebastian Oberthür）则探讨制度之间的互动性，认为制度既可能制造张力，也可能促成协作。古德斯坦（Judith Goldstein）等学者试图证明制度地位与制度嵌入性能够影响制度的效应。王明国提出权力是外生变量，合法性是内生变量，而国内政治是具有相对独立作用的干涉变量。参见Sebastian Oberthür, “Interplay Management: Enhancing Environmental Policy Integration among International Institutions,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.9, No.4, 2009, pp.371–391; Judith L. Goldstein, Douglas Rivers, and Michael Tomz, “Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade,” *International Organization*, Vol.61, No.1, 2007, pp.37–67; [美]詹姆斯·N·罗西瑙等主编，张胜军、刘小林译：《没有政府的治理——国际政治中的秩序与变迁》，南昌：江西人民出版社，2001年版，第199–214页；王明国：《因果关系与国际制度有效性研究》，北京：世界知识出版社，2014年版，第189–202页。

③ Oran R. Young, “Building Regimes for Socioecological Systems: Institutional Diagnostics,” in Oran R. Young, Leslie A. King, and Heike Schroeder, eds, *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge: The MIT Press, 2008, pp.115–144.

④ 刘鹏、曹云华：《国际制度合法性何以评估》，载《国际观察》，2022年第6期，第130–154页。

深，制度合法性通常越强。进一步而言，各行为体能否在制度框架内获得相对平等的参与机会、程序是否符合公正与正当性预期，对制度合法性同样具有关键影响。由此，行为体的认同与程序的正当性构成理解与评估制度合法性的关键切入视角。

制度合法性与有效性高度关联。一般而言，合法性内嵌于有效性之中，是有效性的必要条件。<sup>①</sup>国际制度能够正常发挥效能，在于它们能够为各个主体认可、接受，从而具有必要的合法性权威，合法性意味着制度被参与国家和行为体认可为公平和正当的。<sup>②</sup>合法性是国际政治中权威的重要来源，<sup>③</sup>一项规则的合法性全部或部分地决定了其对各国施加服从拉力的能力，<sup>④</sup>当一个行为者相信一项规则具备合法性时，遵守的动机不再是简单的对被报复的恐惧或对自身利益的计算，而是一种内在的道德义务感，制度的整体有效性也随之提升。且由于国际制度缺乏强制性措施，在行为体认为机制的合法性并不充足的条件下，人们很难鼓励行为体去遵从机制的禁令和要求。<sup>⑤</sup>由此可见，合法性为有效性提供了关键“遵守”动力。

制度合法性并非一成不变，而是处于动态变化与平衡之中，<sup>⑥</sup>且在不同区域结构下呈现差异化的表现形式与强度。当特定区域处于协调型区域结构之下，区域的整体态势以协同合作为主，尽管在此状态下达成治理共识并建立制度安排的难度仍然较高，但一旦形成有效制度，往往具有广泛的代表性和较高的合法性，也更容易被各行为体接受和遵循，从而在区域内发挥良好的约束作用。制度合法性一经形成，即具有一定的“路径依赖”效应，历史长期性本身就是合法性来源之一。<sup>⑦</sup>在竞争型区域结构中，行为体的制度参与行为分化，但多数行为体并不会明确反对国际组织，合法性依托其历史惯性会保持相对稳定或小幅增强。当处于冲突型区域结构时，地区的整体态势处于

① 王明国：《因果关系与国际制度有效性研究》，第195-197页；王明国：《权力、合法性、国内政治与国际制度的有效性》，载《世界经济与政治》，2006年第8期，第57-63页。

② 门洪华：《论国际机制的合法性》，载《国际政治研究》，2002年第1期，第131-138页。

③ Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics," *International Organization*, Vol.53, No.2, 1999, pp.379-408.

④ 参见Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp.183-195。

⑤ [美]奥兰·扬著，杨剑、孙凯译：《复合系统：人类世的全球治理》，第53页。

⑥ 刘昌明、杨慧：《竞争性多边主义与国际秩序的演进趋向——基于国际制度合法性视角的解释》，载《东北亚论坛》，2021年第4期，第24-40页。

⑦ 刘鹏、曹云华：《国际制度合法性何以评估》，第130-154页。

阵营对抗的状态，区域内部的制度形成变得相对容易，但另一阵营的成员往往会抵制由对立阵营主导的制度安排，制度代表性将显著受损。并且，由于各阵营内部均有一个主导性大国，缺乏有效的内部制衡机制，可能规避或弱化制度约束，这将进一步削弱该制度的合法性。

## 2. 区域结构影响制度治理共识的过程机制

讨论治理共识，首先需要回到“治理”本身的含义。一般认为，在缺乏集中式中央权威的国际体系中，治理是由共同目标所支持的活动，不依靠强制力量，通过各方沟通协商达成共识，治理体现为被广泛接受并得以执行的规则体系。<sup>①</sup>治理共识涉及对治理中一些基本事实的共有认知程度，包括治理所要解决的问题为何、问题是否具有某种特定性质，以及解决该问题的行动方案为何。<sup>②</sup>由此可见，行为体在问题界定、规则安排及解决方案上的一致性越高，治理共识的程度亦越高。

治理共识构成制度有效性的基础性前提。制度中的一些协议实际上是源于个体意见的集中，行为体基于自身目标提出偏好，这些偏好逐步汇聚为体系层面的秩序安排。在制度的建立与运行过程中，无论是宪章性契约（constitutional contracts）的条款，抑或相互关联的权利与义务之协议，行为体在制度谈判中通常遵循一致同意（unanimity）规则而非多数表决制。<sup>③</sup>鉴于国家仍是国际制度中的核心行为体，制度有效性一方面取决于各国政府在其管辖权限内贯彻制度安排的能力，另一方面亦取决于各国基于自身利益而遵守相关规则的意愿。由此可见，共识对国际制度的执行与落实同样具有关键作用。

不同类型的区域结构中，治理共识的形成难度具有显著差异。当处于协调型区域结构时，地区的整体态势是合作高于对抗的状态，各国采用灵活和务实的双边及次区域合作机制，<sup>④</sup>以“去安全化”的方式处理高政治性议题，

① [美]詹姆斯·N·罗西瑙等主编，张胜军、刘小林译：《没有政府的治理——国际政治中的秩序与变迁》，第4-8页。

② Alexander Wendt, "Driving with the Rearview Mirror: On the Rational Science of Institutional Design," *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.1019-1049.

③ [美]莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编，黄仁伟、蔡鹏鸿等译：《国际制度》，上海：上海人民出版社，2018年版，第38-40页。

④ 如2010年9月15日，挪威和俄罗斯联邦签署了《关于巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作的条约》（Treaty Concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean），以解决双方在渔业和资源开发方面的分歧，参见Øystein Jensen, "The Barents Sea: Treaty between Norway and the Russian Federation Concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean," *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.26, No.1, 2011, pp.151-168.

形成了“低政治化”和合作优先的规则共识。在一定程度上将各国短期利益分歧限制在可控的范围内，有效地维护了制度有效性。当处于竞争型区域结构中的时候，域内治理共识与行为体利益处于相互博弈状态，即便共识得以形成，其稳固性也较低，易受到国家利益冲突的干扰，制度有效性总体水平也随之下降。当处于冲突型区域结构时，整体态势呈对抗状态，制度谈判中各行为体对自身利益的追求完全凌驾于区域内治理共识之上，制度有效性受到显著削弱。

### 3. 区域结构影响制度协调性的过程机制

讨论制度协调性问题必然要考虑到“制度互动”（Institutional Interplay）问题。这一概念最早是由奥兰·扬提出的，<sup>①</sup>指的是“制度之间发生的因任务和行动所致的无意识后果或者包含在制度设计里的有意识关联”。<sup>②</sup>奥兰·扬将制度互动分为相同层级制度间的水平互动（Horizontal Linkages）和不同层级制度间的垂直互动（Vertical Linkages）。<sup>③</sup>制度协调性在很大程度上通过制度互动得以生成和维持，并取决于制度在具体议题上的互动方式与互动密度。与互动所包含范围不同的是，协调性还受制度内部不同层级机构间关系的影响。

随着国际制度密度的上升，制度互动不断提高，成为影响国际制度有效性及其治理目标的重要因素。当前的北极治理涵盖多种类型的国际制度，既包括以维护人类共同利益和全球秩序为目标的国际性制度，也涵盖由相关国家基于集体共识与共同利益自发形成的区域或次区域制度，在这些区域和次区域的国际制度之下还存在功能性不同的分支机构。但北极地区缺乏一个类似《南极条约》那样的综合性治理系统，国际制度呈现出围绕北极航运、北极环保等非传统安全议题的散落化困境。<sup>④</sup>在这种松散耦合的国际制度环境中，制度之间是否存在可以通过谈判解决实际和潜在冲突、实现相互包容的互动空间，制度之间能否形成相互协调的治理体系，成为决定制度有效性的

① 参见Oran R. Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives,” *Global Governance*, Vol.2, 1996, pp.1-24.

② 孔凡伟：《制度互动研究：国际制度研究的新领域》，载《国际观察》，2009年第3期，第44-50页。

③ Oran Young, *The Institutional Dimension of Environmental Change*, Cambridge: The MIT Press, 2002, pp.83-138.

④ 肖洋：《北极治理的国际制度竞争与权威构建》，第92-107页。

关键因素。

在不同类型的区域结构中，制度协调性随着制度互动方式和互动密度的变化而呈现出不同形态。在协调型区域结构下，权力分布较为稳定且主导性社会建构处于友好模式，整体态势以合作为主导，不同层级制度间的垂直互动以及相同层级制度间的水平互动，都能够有效地围绕特定的议题进行协调，进而推动制度整合，提升制度有效性。在竞争型区域结构下，权力分布或主导性社会建构中一方发挥着冲突缓释效应，使制度生态未至分化或对抗状态，但任一主要行为体做出足够让步以实现协调都存在阻碍，相关规则大多只能达成初步且有限的协调。而在冲突型区域结构下，由于缺乏中间力量的调和作用，行为体在目标和利益上的差异性甚至可能造成制度分化或对抗的局面，更难形成兼顾多方利益的制度互动与协调。对于已然形成复合治理体系的北极国际机制而言，<sup>①</sup>制度协调性尤为关键，任一国际机制失灵都可能产生“多米诺骨牌效应”，使其他主要北极国际机制的功能受损，不利于区域问题的综合治理。

依据上述分析，本文提出三个假设：

假设一：在协调型区域结构下，制度协调性、合法性与治理共识均得到强化，行为体的履约意愿与问题解决能力同步提升，制度有效性稳步增强。

假设二：在竞争型区域结构下，制度协调性、合法性与治理共识部分受损，行为体的履约意愿或问题解决能力下降，制度有效性受到一定制约。

假设三：在冲突型区域结构下，制度协调性、合法性与治理共识整体下滑，行为体的履约意愿与问题解决能力大幅削弱，制度有效性处于低水平。

#### 四、案例选择：北极理事会

北极理事会于1996年在《北极环境保护战略》（Arctic Environment Protection Strategy, AEPS）的基础上成立，自成立以来在北极地区发挥着提供信息渠道、组织集体行动与确立行为规范等功能，是北极地区最具影响力的区域性政府间合作论坛，在北极治理体系中具有核心地位。<sup>②</sup>历经2007年俄

<sup>①</sup> [美] 奥尔·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》，载《国际展望》，2022年第3期，第1-21页。

<sup>②</sup> 夏立平、谢茜：《北极区域合作机制与“冰上丝绸之路”》，载《同济大学学报（社会科学版）》，2018年第4期，第48-59页。

罗斯北极点海底“插旗事件”、2014年克里米亚危机、2022年乌克兰危机等关键节点，它完整见证了北极区域结构从协调型向冲突型转变的过程，制度有效性也多次面临挑战。乌克兰危机爆发后，北极理事会一度停摆，但目前正逐步有限恢复部分职能，<sup>①</sup>其未来的演变动态或许能为本文观点的进一步验证提供重要观察窗口。

本文使用过程追踪（process tracing）进行案例分析，通过捕捉北极理事会发展演变过程中的关键节点，来检验前文通过文献梳理得出的因果链条。<sup>②</sup>但需要明确的是，影响有效性的因素是多维的，区域结构转型并非引起北极理事会有效性下降的唯一因素，案例分析仅是试图为区域结构转型对北极理事会有效性的影响路径提供事实依据。

### （一）冷战后初期北极区域结构演变与北极理事会有效性（1996–2014年）

北极合作始于冷战末期美苏的北极缓和。1987年，戈尔巴乔夫的“摩尔曼斯克讲话”提出要把北极建设成“和平对话之地”，由此为北极区域结构奠定了以协调合作为主的基调。本部分以冷战后初期北极区域结构由缓和走向协调的过程为背景，考察区域结构如何推动北极理事会有效性提升。

#### 1. 协调型区域结构的形成及特征

冷战结束后初期，俄罗斯继承苏联遗产成为北极治理的重要参与者，美国认为苏联的解体意味着北极地区威胁的消失。彼时各国对北极的力量投射和战略关注较为有限，北极国家以多边互动为主导，北极地区保持了稳定的战略态势。

1996–2014年，北极地区的权力分布逐渐由“协同合作”转向“松散的三极”。美国在2004年之前逐步关闭了除图勒空军基地（Thule Air Base）<sup>③</sup>以外的格陵兰军事基地，并于2006年关闭了位于冰岛的凯夫拉维克基地（Keflavik Air Base），结束了其在冰岛多年的军事存在。这些迹象表明，北极地区被各大国普遍视为一个政治化和安全紧张程度相对较低的区域。进入21世纪之

① 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》，第143–161页。

② 参见[丹麦]德里克·比奇、拉斯穆斯·布伦·佩德森著，汪卫华译：《过程追踪法：基本原理与指导方针》，上海：上海人民出版社、格致出版社，2020年版，第1页；David Collier, “Understanding Process Tracing,” *PS: Political Science & Politics*, Vol.44, No.4, 2011, pp.823–830；叶成城、唐世平：《基于因果机制的案例选择方法》，载《世界经济与政治》，2019年第10期，第22–47页；曲博：《因果机制与过程追踪法》，载《世界经济与政治》，2010年第4期，第97–108页。

③ 现改名为皮图菲克太空基地（Pituffik Space Base）。

后，北极冰层加速消融，丰富的自然资源和战略地位使其逐渐成为国际关注的焦点。俄罗斯的北方领土安全问题随之凸显，维护北方安全问题成为其北极战略的核心问题。<sup>①</sup>2007年8月，俄罗斯在北极点的“插旗事件”成为北极区域结构的突发性触发机制，<sup>②</sup>但由于结构的稳健性，北极并未成为美俄战略威慑前沿地带，反而在环境保护、搜救行动等非传统安全领域保留了一定的合作空间。这一时期，北极地区的整体态势表现为合作超越对抗的复杂局面。这一局面的形成，很大程度上依赖于北极中小国家在两大北极强国之间的平衡作用，芬兰和瑞典的中立地位为俄罗斯提供了重要的战略安全感和缓冲地带。<sup>③</sup>北极地区形成了以美俄为主导、瑞典芬兰等北极中小国家“中间地带”的松散三极格局。

在双方战略互动进程中，友好型的主导性社会建构也逐渐形成。冷战结束初期，北极的地缘封闭性及较少的参与者，为地区内不同行为体在初期建立稳定合作关系提供了充足的窗口期。北极国家之间在战略互动过程中逐渐形成了相互信任的主体间共识和同为北极国家的地理身份认同，进而赋予了他者以“伙伴”定位。<sup>④</sup>这一自我与他者的定位又塑造了行为体在地区多轮博弈中友好合作的实践行为。

## 2. 北极理事会制度协调性、合法性与治理共识的演化

从制度合法性来看，这一时期北极理事会的认同范围显著扩展。一方面，原住民群体的制度嵌入程度较高。1996年成立之初，北极理事会就给予北极原住民组织“永久参与方”（Permanent Participants）地位。该时期一份对北极理事会有效性的调查问卷表明，原住民组织的参与是提升北极理事会有效性的一个重要因素之一。<sup>⑤</sup>另一方面，域外行为体参与范围扩大。2007年，“插旗事件”引发了媒体对北极管辖权冲突的高度关注，致使域外参与诉求迅速提升。制度的稳定性受其对参与诉求容纳能力的影响。在区域内制

① 万楚蛟：《北极冰盖融化对俄罗斯的战略影响》，载《国际观察》，2012年第1期，第65-71页。

② 孙凯、张现栋：《美俄北极安全博弈新态势及未来走向》，载刘惠荣主编：《北极地区发展报告（2020）》，北京：社会科学文献出版社，2020年版，第151-173页。

③ 徐庆超：《建构主义视角下的俄乌冲突与北极国际合作：新的断裂期？》，载《俄罗斯研究》，2023年第1期，第90-111页。

④ 同上。

⑤ Paula Kankaanpää and Oran R. Young, “The Effectiveness of the Arctic Council,” *Polar Research*, Vol.31, No.1, 2012, pp.1-14.

度参与诉求日益增强的背景下，制度若要保持稳定，必须提高自身的复杂性、自治性、适应性和内聚力，否则诉求方可能转向通过非制度化途径介入区域治理。因此“环北极八国”为了确保自身的主导地位，防止北极理事会的属性和结构等在外部冲击下发生改变，<sup>①</sup>在该时期主动采取措施扩大理事会观察员成员。2013年5月，瑞典基律纳部长会议（Kiruna Ministerial meeting）正式吸纳中国、日本、韩国、新加坡、印度、意大利为观察员国，域外参与主体的范围明显扩大。随着制度代表性的不断拓展，其合法性亦随之增强，从而提升了区域治理参与国对该制度的信任程度与认同感。

从治理共识来看，北极理事会该时期在问题、规则与行动方案等方面逐渐形成了相对一致的共识。成立之初，北极理事会形成了以环保与科研合作等“低政治化”议题为关注核心的共识，<sup>②</sup>该时期北极理事会各国“域内自理”的治理共识也不断强化。虽然“环北极八国”在领土和外交大陆架划分上各有纷争，但面对域外国家时能够结成统一战线，意图把北极打造为专属的“私家领地”。<sup>③</sup>2008年，北极沿岸五国联合发表《伊卢利萨特宣言》（The Ilulissat Declaration），明确宣示现行国际法律框架完全适用于北极海域，不需要另立新的综合性国际制度，反映了北极国家在应对“北极治理南极化”主张时的团结立场。2011年在格陵兰努克部长会议（Kiruna Ministerial meeting）上设立的严苛观察员标准也是上述共识的延伸。

从制度协调性来看，北极理事会内部协调性与垂直协调性显著提升。一方面，该时期北极理事会制度内部不同层级之间、以及相同层级工作组之间的互动都有所增强，内部协调性提升。北极理事会在成立之初就吸收了《北极环境保护战略》下设的四个工作组。1998年和2006年理事会分别新增一个工作组，每个小组之下又对工作进行细化。此外，为提高整体协调效率，北极理事会在2011年决定设立常设秘书处，理事会组织机构的运行更趋稳定。<sup>④</sup>另一方面，理事会与全球层面国际机制建立了联系，将知识与专业技能转

① 王晨光：《路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析》，载《外交评论》，2018年第4期，第54-80页。

② Annika E. Nilsson, “The United States and the Making of an Arctic Nation,” *Polar Record*, Vol.54, No.2, 2018, pp.95-107.

③ 肖洋：《北极理事会“域内自理化”与中国参与北极事务路径探析》，第51-62页。

④ 王晨光：《路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析》，第54-80页。

化为政策建议的能力显著增强。理事会出台的研究报告不仅为联合国推动形成《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》（Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants）提供了助力，也为国际海事组织（International Maritime Organization）制定《国际极地水域营运船舶规则》（International Code for Ships Operating in Polar Waters，简称《极地规则》）提供了重要支持。

综上，在协调型区域结构中，北极理事会的制度协调性、合法性与治理共识均得到强化，符合假设一设定的条件。下文将进一步从北极理事会的制度有效性表现入手，检验假设一的解释是否成立。

### 3. 北极理事会制度有效性的提升

从衡量制度有效性的第一条标准来看，北极理事会行为体履约意愿在这一时期稳定提升。尽管理事会继承了AEPS的软法性质，但随着制度合法性提升及行为体之间高度共识的形成，理事会成员国签署并履行约束力更强的协议的意愿提升。理事会成立至今签订的三份具有正式法律效力的文件中，两份出自该时期。2011年北极理事会努克部长会议期间签署了首个具有正式法律效力的北极地区国际协定《北极海空搜救合作协定》（The Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic），推动北极治理向硬法规范转变。<sup>①</sup>协议签署不久，加拿大举办了首场北极理事会搜救桌面演习，有80名来自成员国和观察员国的代表参与，展现了各国积极的履约意愿。2013年5月，各国在基律纳会议上签署了第二个有法律约束力文件——《北极海洋油污预防与反应合作协定》（Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic）。随后，“环北极八国”陆续完成批准程序并纳入本国应急体系。从相关国家的北极政策文件中也可以看出，大多数国家决心将理事会打造成处理北极事务的核心机构。

从衡量制度有效性的第二条标准来看，北极理事会的问题解决能力有所提升。理事会的工作聚焦北极环境保护和可持续发展两个方面，<sup>②</sup>讨论其问题解决能力也应以此为出发点。由于北极环境变化的速度和规模前所未有的，环

① 肖洋：《北极理事会“域内自理化”与中国参与北极事务路径探析》，第51-55页。

② Oran R. Young, “The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment,” *UC Irvine Law Review*, Vol.6, 2016, pp.99-120.

境本身的变化速度可能超过制度的治理速度。许多环境问题也需要持续努力的治理和定期调整治理方案,而非依赖一次性解决方案。<sup>①</sup>所以,衡量理事会的问题解决能力应从科学评估、技术报告等知识性产出,以及为落实协定所采取的措施两个角度切入:一方面,该时期理事会在北极环境挑战中承担问题发现与共识建设的职能,被称为“认知先行者”。调查显示,该时期理事会在识别新问题、制定政策框架和构建政策议程方面尤为成功。<sup>②</sup>在此阶段,理事会围绕航运安全、有害污染物治理和生物多样性等议题出台了大量文件,做到了对环境和可持续发展风险的及时识别和预防,充分展现了其敏锐的问题察觉能力。<sup>③</sup>另一方面,该时期理事会在组织各方资源落实解决方案方面同样表现优异,实现了从科学评估到实践的闭环,提升了北极地区整体的治理成效。《北极海洋油污预防与反应合作协定》出台后,理事会下属的准备和反应工作组(Emergency Prevention, Preparedness and Response, EPPR)编写了一系列操作手册,并多次举办桌面推演和实地演习。理事会还成立特别小组,探讨溢油预防措施,弥补协定侧重应急而预防不足的问题。由此可见,在协调型区域结构下,北极理事会在问题解决能力上呈现出较强的整体性优势,既能实现从知识生产到政策倡议的有效转化,也能推动协同行动在一定程度上落地实施。

从衡量国际制度有效性的标准来看,该时期北极理事会的履约意愿与问题解决能提稳步提升,与本文假设一的理论解释相符。

## (二) 克里米亚危机后北极区域结构演变与北极理事会有效性(2014—2022年)

2014年克里米亚危机之后,美俄之间“制裁—反制裁”的互动过程提升了北极地区秩序的对抗性。俄美逐步加快在北极地区的军事化部署,芬兰、瑞典也开始进一步加深与北约的合作,在战略上逐步向西方阵营靠拢,北极

<sup>①</sup> Malgorzata Smieszek, “Evaluating Institutional Effectiveness: The Case of the Arctic Council,” *The Polar Journal*, Vol.9, No.1, 2019, pp.3–26.

<sup>②</sup> Paula Kankaanpää and Oran R. Young, “The Effectiveness of the Arctic Council,” pp.1–14.

<sup>③</sup> 作者据北极理事会档案整理,1996–2014年间北极理事会的知识产出主要包括四类:其一,部长级宣言8份(自《渥太华宣言》至《基律纳宣言》);其二,高级官员进度报告7次;其三,附属工作组与行动计划发布专题报告23份;其四,形成政府间法律文本2份,即2011年达成的《空海搜救合作协定》与2013年达成的《海洋石油污染准备与反应协定》。

区域结构由协调走向竞争。本部分则讨论了这一区域结构如何制约了北极理事会有效性。

### 1. 竞争型区域结构的形成及特征

这一时期，北极地区的权力分布从松散的三极格局逐渐过渡为以美国与俄罗斯为主导的松散两极对立状态。2015年12月，俄罗斯国防部已经基本完成了在北冰洋岛屿上的多个军事基地建设工程，逐步开始部署导弹和派遣部队，负责保障北极地区的国家利益。<sup>①</sup>美国也重新界定了其在北极地区的国家安全利益和威胁。美国《2019国防部北极战略报告》（Department of Defense Arctic Strategy 2019）提出，北极地区是扩大大国竞争和侵略的潜在途径。这一时期，芬兰和瑞典签署了“东道国协议”（Host Nation Support Agreement），允许北约部队在危机期间使用其领土进行军事部署。2018年，两国又以伙伴国身份积极参与“三叉戟接点”（Trident Juncture）演习，这是北约冷战后规模最大的演习之一。然而，在军事对抗逐渐升级的同时，该地区依然保留一定的合作空间。2018年，首个北极中心海域的多边渔业管理协议《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》（Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean）也顺利签订。这表明，虽然对抗在滋长，但合作依然在延续。

观念结构由社会建构而成，是施动者实践活动的结果。如果施动者的互动进程发生变化，体系的观念结构也会发生变化，<sup>②</sup>这一阶段的主导性社会建构也随之由友好模式转向敌对模式。2014年克里米亚危机之后，俄罗斯被其他“北极七国”重新定义为“威胁性他者”，其在北极的军事扩张和资源开发行动被解读为对北极稳定的破坏。2015年8月，美国战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies）发布了一份名为《新铁幕的降临：俄罗斯的北极战略分析》的研究报告，将俄罗斯与美国等西方国家在北极地区的对抗形容为“新冰幕”。<sup>③</sup>2015年12月，《2020年前俄罗斯国家安全战略》中也首次将美国及其盟友称为俄罗斯的“政治对手”。由于观念

① 郭培清、曹圆：《俄罗斯北极政策的基本原则与最新发展》，载刘惠荣主编：《北极地区发展报告（2015）》，北京：社会科学文献出版社，2015年版，第3-29页。

② 秦亚青：《权力·制度·文化：国际关系理论与方法研究文集（第二版）》，第136页。

③ Center for Strategic and International Studies, “The New Ice Curtain: Russia’s Strategic Reach to the Arctic,” <https://www.csis.org/events/new-ice-curtain-russias-strategic-reach-arctic>, 访问日期：2025年11月2日。

具有自我实现、自我加强的性质，一旦域内国家被赋予“敌对”角色，这一观念的内容就会通过各行为体的实践不断加强。俄罗斯在这一时期不再参加北极地区唯一一个专注于安全动态的组织“北极安全部队圆桌会议”（Arctic Security Forces Roundtable, ASFR）。加之俄罗斯以外的七国之间通过频繁的军事演习形成了紧密的“盟友”结构，又促使俄罗斯进一步采取军事行动。到2019年，美国已在海岸警卫队《2019北极战略展望》（Arctic Strategy Outlook 2019）报告中明确指出，中俄对国际秩序的挑战将引发北极地区能否继续维持和平和稳定的担忧。双方的互动使主导性社会建构不断由友好模式向敌对模式的转变。

## 2. 北极理事会制度协调性、合法性与治理共识的变化

在此背景下，北极理事会的制度合法性虽持续巩固，然而治理共识和制度协调性受到不同程度的限制，因而在提升整体制度效能的进程中遭遇瓶颈。

从制度合法性来看，北极理事会的代表性和国际认可度稳步提升。一方面，理事会观察员队伍持续扩容，认同范围扩大。2017年，芬兰担任主席国期间接纳了瑞士、国际海洋考察理事会（International Council for the Exploration of the Sea, ICES）等7个观察员，观察员总数增至39个。同时，越来越多的观察员参与工作组的会议，北极理事会的运作日益呈现全球化特征。另一方面，理事会加强了对原住民永久参与者的实际支持。在2016年的高官会议（SAO meeting）期间，理事会设立募资目标为3000万美元的基金，用于为6个原住民组织提供稳定资金支持，提高其参与会议和项目的实际能力，增强其在理事会讨论中的发言权。但对其他域外参与者而言，2013年发布的《北极高官报告》附件《观察员手册》中对观察员的职责和权力的不平等规定并未得到改变。

从治理共识来看，在竞争型区域结构中北极国家间的治理共识开始出现裂痕。原因在于，各国的治理诉求日渐利己，与北极事务公共属性的矛盾日益突出。其一，在问题共识层面，域内国家对北极治理的议程优先排序分歧加深。俄罗斯在该时期优先推动本国北极油气开发，对温室气体减排的国际倡议持谨慎态度。它不但于2017年对北极地区的社会经济发展规划进行了更新，还推动北极大型能源开采项目“亚马尔液化天然气”项目于当年正式投

产，并启动了对北方航道商业化运营及管控机制的新一轮调整。<sup>①</sup>与此同时，美国在退出《巴黎协定》（The Paris Agreement）并削减国内减排计划后，气候议题的优先性明显下降。其二，在规则共识层面，成员国对理事会应如何处理气候变化的表述以及是否坚持“去政治化”原则的分歧开始外显。2017年费尔班克斯部长宣言谈判中，美国一度试图弱化有关气候变化、温室气体排放与能源转型的表述。其三，在行动共识层面，成员国在重大议题上形成一致行动方案的能力持续下降。<sup>②</sup>2015年5月，在加拿大伊魁特部长会议（Iqaluit Ministerial Meeting）上，俄罗斯外长首次缺席。<sup>③</sup>美国则在2019年理事会部长会议上拒绝认可气候变化相关措辞，导致北极理事会23年历史上首次未能发表共同宣言。成员国协同行动的意愿明显弱化。虽然“环北极八国”有意将该矛盾隔离于理事会之外，加拿大、丹麦等国更是尽力扮演稳定器作用，但理事会的治理共识裂痕已成为事实，在重大议题上越来越难以形成一致行动方案。

从制度协调性来看，北极理事会在内部机制协调以及相关机制的水平互动衔接方面取得了一定进展。一方面，理事会的功能延伸取得了一定进展。2014年9月北极经济理事会（The Arctic Economic Council, AEC）成立，旨在推动负责任经济开发，并为理事会提供经济议题咨询，成为北极理事会的附属合作机构。2015年10月，北极海岸警卫队论坛（ACGF）正式成立，旨在加强非传统安全合作。两者反映了北极国家在经济和非传统安全领域加强协调合作的意愿，不仅使各层面互动更加紧密，也为多议题协调治理提供了机制保障。另一方面，理事会制定了总体战略来指导其活动，为各附属工作组之间的协调合作提供制度性政策框架与行动导向。理事会成立以来，虽然各工作小组都有一份战略文件定义总体目标，但一直缺乏一份总体战略文件。2015–2019年间两届主席国都曾尝试起草，但由于“环北极八国”优先事项分散且更迭频繁而搁置，直至2021年5月第12届部长级会议上才正式通过了首个《北极理事会战略规划（2021–2030）》（Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030），为未来十年内理事会的工作提供整体指导。

① 郭培清、杨楠：《俄罗斯任职北极理事会主席及其北极政策的调整》，载《国际论坛》，2022年第2期，第50–75页。

② 同上。

③ 同上。

综上，在竞争型区域结构中，北极理事会的制度协调性与合法性得到了强化，但治理共识出现裂痕，符合假设二设定的条件。下文将进一步从北极理事会的制度有效性表现入手，检验假设二是否成立。

### 3. 北极理事会的有效性受到制约

从衡量制度有效性的第一条标准来看，治理共识的裂痕削弱了成员国的履约动力。在履约过程中各国依据自身偏好和利益选择是否执行特定规则，并推动对自身有利的规则成为主导规则，从而实现自我利益最大化。受区域结构转型的影响，行为体之间的政治互信程度下降，对于可能触及主权和国家安全等敏感领域的规则，成员国履约意愿呈现明显减弱的趋势。比如2015年伊魁特部长会议上成立的北极海洋合作特遣组（Task Force on Arctic Marine Cooperation, TFAMC），本希望就“是否需要建立区域性海洋合作机制”提出方案，但由于加强区域海洋治理涉及专属经济区管理、资源开发等经济主权问题，各成员国在具体执行层面的行动长期缺乏明确、系统的汇报，导致2015–2019年两轮任务期结束后工作组未能取得实质进展。<sup>①</sup>这表明尽管理事会仍在通过各项评估与工作组报告为决策提供信息，但各国对这些成果的实际利用率和落实度正持续走低。世界自然基金会（World Wide Fund For Nature, WWF）2019年研究了北极国家履行责任而采取的具体行动，对“环北极八国”在北极理事会各关键领域的政策执行表现评分，<sup>②</sup>总体显示北极国家没有履行其作为该地区主要管理者的角色。

从衡量制度有效性的第二条标准来看，北极理事会的问题解决能力稳步提升。主要表现为：一方面，理事会在该时期已经被普遍认为是处理北极事务的主要论坛。<sup>③</sup>由于制度协调性增强，成员国对已形成的机制和规则展现了较高的兑现能力。例如，北极各国一致支持此前设立的黑碳减排目标：到2025年将黑碳排放量在2013年的基础上减少25%–33%，并每两年提交一次减排行动报告。这些既定的目标和问题并未受到区域结构转型的影响，集体排

① “Recommendations by the Task Force on Arctic Marine Cooperation II for Complementary Enhancements of the Arctic Council Institutions Including the SAO Based Mechanism to Coordinate Marine Issues in the Arctic Council,” *Arctic Council*, May 2019.

② 参见“Arctic Council Scorecard 2019,” *World Wide Fund For Nature*, <https://www.arcticwwf.org/our-priorities/governance/arctic-council-scorecard-2019/>, 访问时间：2025年11月1日。

③ Malgorzata Smieszek, “Evaluating Institutional Effectiveness: The Case of the Arctic Council,” pp.3–26.

放量2013年至2018年期间减少了20%，已然接近理想目标。<sup>①</sup>另一方面，理事会在发展过程中逐步与全球性国际机制建立功能性联系，<sup>②</sup>成为国际规则在北极域内实施和推行的重要中介。例如在《极地规则》于2017年正式生效后，北极理事会继续推动其实施，还成立了“北极航运最佳实践信息论坛”（Arctic Shipping Best Practice Information Forum）来促进《极地规则》的有效实施。这一中介优势对于稳定北极理事会在区域治理体系中的关键地位发挥了积极而重要的作用。

从衡量国际制度有效性的标准来看，该时期北极理事会因治理共识受损而导致履约意愿减弱，但制度协调性保持相对稳定，制度有效性受到一定程度制约，但并未明显下降，与本文假设二的理论解释相符。

### （三）乌克兰危机后北极区域结构演变与北极理事会有效性（2022年至今）

乌克兰危机作为一个外在的触发机制，“冲散”了北极地区大致团结的表层结构。北极国家围绕区域治理、安全架构以及共有文化等议题所形成的共识迅速瓦解。但这种变化并非仅仅是乌克兰危机这一突发事件的连锁反应，而是源于表层结构下关系网络的深层演变。北极地区的极性和主导性社会建构已然发生转变，区域结构逐步演化为高度脆弱的冲突型区域结构。本部分则讨论了这一区域结构如何导致了北极理事会有效性的受挫。

#### 1. 冲突型区域结构的形成及特征

该时期，北极权力分布由松散两极转向以美俄为主导的紧密两极。乌克兰危机爆发以来，北极成为美国推进“基于规则的国际秩序”的重要舞台。美国借助盟友与规制力，与俄罗斯在北极开展全面战略竞争。<sup>③</sup>一直以来，芬兰与瑞典虽然一直向北约靠近，但始终坚持自身引以为傲的中立国地位。乌克兰危机直接催化了两国加入北约的进程。<sup>④</sup>2022年5月18日，芬兰和瑞典正式提出加入北约的申请。芬兰和瑞典作为美俄之间的战略缓冲地带，完全倒向西

<sup>①</sup> “Recommendations by the Task Force on Arctic Marine Cooperation II for Complementary Enhancements of the Arctic Council Institutions Including the SAO Based Mechanism to Coordinate Marine Issues in the Arctic Council,” *Arctic Council*, May 2019.

<sup>②</sup> 功能性联系最早由奥兰·扬提出，指的是在一个制度的运行过程中通过一些实质性联系直接影响另一个制度的有效性，参见孔凡伟：《制度互动研究：国际制度研究的新领域》，第44-50页。

<sup>③</sup> 徐广淼：《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，第112-136页。

<sup>④</sup> 徐庆超：《建构主义视角下的俄乌冲突与北极国际合作：新的断裂期？》，第90-111页。

方阵营，转向追求更加明确的“西方身份”，促使北极传统安全领域的对峙加剧，北极最终实现了由松散的两极转向以美俄为主导的紧密两极对峙格局。

权力分布变化推动北极地区的主导性社会建构完全转向敌对模式。乌克兰危机爆发后，“北极七国”迅速采取“制度孤立”行动，将俄罗斯排除在北极理事会的合作框架之外。<sup>①</sup>巴伦支欧洲—北极圈理事会和波罗的海国家理事会也相继采取孤立行动。这种“集体孤立”强化了两大阵营之间“敌对身份”的构建，每一方都认为对方具有极端的侵略意图。《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》指出，俄罗斯必须“保持部队的作战潜力在一定水平，以确保能够有效应对美国及其盟国的侵略行为”。<sup>②</sup>美国国防部《2024年北极战略》把除俄罗斯之外的所有北极国家界定为美国的“盟友与伙伴”，并将俄罗斯在北极地区的活动归类为具有作战准备性质的行动。<sup>③</sup>这一自我与他者的定位又塑造了美俄在地区多轮博弈中相互防备和敌视的军备竞赛行为，“北极七国”之间的关系也从松散的合作走向更加紧密的联盟式互动，观念结构和行为实践不断相互塑造和强化。

北极区域结构转向冲突型区域结构，直接后果就是北极地区的国际制度有效性遭受了巨大冲击。美国在2022年出台的《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region)声称，“俄乌战争使美俄在未来十年都不太可能在北极地区合作”。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。<sup>④</sup>北极理事会的合法性、协调性和治理共识都受到严峻挑战，有效性也随之下降。

## 2. 北极理事会制度协调性、合法性与治理共识的断裂

从制度代表性合法性来看，北极理事会的代表性随着区域结构的转变不断降低。2022年乌克兰危机爆发后，“北极七国”采取的“制度孤立”对北极理事会造成了显著冲击。从形式上看，理事会难以继续作为涵盖所有北极

① “Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine,” U.S. Department of State, March 3, 2022.

② 徐博、邹松洋：《体系冲击、战略观念与俄罗斯北极政策转型逻辑的跨层次分析》，载《世界经济与政治论坛》，2024年第5期，第72-90页。

③ “2024 Arctic Strategy,” U.S. Department of Defense, July 22, 2024.

④ 张佳佳、郭培清：《俄乌冲突以来北极地缘博弈新动向及影响》，载《俄罗斯东欧中亚研究》，2024年第6期，第91-113页。

主权国家的共同决策平台。俄罗斯在北极地区拥有最长海岸线和最为广阔的北极领土，对北极众多关键议题具有不可替代的重要影响力。当这样一个有核心地缘优势与资源掌控力的主要成员被排斥在外，北极理事会的合法性根基无从谈起。<sup>①</sup>在国际制度缺乏强制执行力的情况下，成员国对其合法性和正当性的认同往往决定了制度规则能否被广泛遵循。<sup>②</sup>当俄罗斯被“孤立”后，俄方随即质疑北极理事会任何决议或行动的程序正当性。俄罗斯驻美国大使安东诺夫（Anatoly Antonov）公开表示：“在俄罗斯缺席的情况下，北极理事会通过的任何决议都将是非法的。”这意味着北极理事会原本依赖的“基于全部北极国家共同承诺”而获得的合法性根基，被北极区域结构的转型所撼动，成为其后治理共识与协调性持续下降的关键前奏。

从治理共识来看，该时期北极理事会的共识裂痕进一步扩大。其一，在问题共识层面，域内国家对北极治理的议程优先排序由分歧转向竞争。北极资源和航道价值成为大国竞争的关键领域，俄罗斯加速推进北方航道开发，投入大量资金开采位于北方航道沿线和附近的石油和天然气。美国、加拿大、挪威也先后发布了关键矿产资源政策，这与传统北极理事会的“环境和可持续发展”方向产生冲突。<sup>③</sup>其二，在规则共识层面，围绕北极治理边界与主导权的共同认知开始消退，“域内自理”的规范性取向难以维持，北极地区议题的泛安全化则使“低政治化”共识逐渐瓦解。“环北极八国”在理事会成立之初采取建设性措施增强其功能性，以便把理事会建设成维护北极“域内自理”的工具。但在当前俄罗斯被孤立的背景下政策重心“向东转移”，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、上海合作组织成员国的合作。<sup>④</sup>问题共识与规则共识的裂痕使北极理事会在重大议题上越来越难以形成一致行动方案。

从制度协调性来看，该时期北极理事会原先所具备的“协调者”角色面临严峻考验。譬如，北极经济理事会原本计划在能源与渔业可持续开发领域开展国际合作，但由于俄方以及俄主导企业的退出，该理事会部分项目因此被迫中止。北极经济理事会在缺少俄罗斯市场与资源后，主要以北欧国家与

① Oran R. Young, “Arctic Governance: Pathways to the Future,” *Arctic Review on Law and Politics*, Vol.1, No.2, 2010, pp.164–185.

② Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, pp.3–26.

③ Sergey S. Zhiltsov, “Russia and USA in Their Rivalry for the Arctic: New Stage,” pp.182–191.

④ 张佳佳、郭培清：《俄乌冲突以来北极地缘博弈新动向及影响》，第91–113页。

观察员国为主开展小规模活动，合作成效大大缩水。对北极科学合作而言，由于缺乏全体成员参与的部长级会议和高官会，理事会难以遵循《渥太华宣言》（Ottawa Declaration）所确立的协商一致原则。北极理事会秘书处也无法再充分执行2021年5月雷克雅未克部长级会议批准的工作计划和后续工作任务。<sup>①</sup>这表明北极理事会在多个领域与层级上的协调性均呈现出下滑趋势。

综上，在冲突型的区域结构下，北极理事会的制度协调性、合法性与治理共识均受到较大制约，符合假设三设定的条件。下文将进一步从北极理事会的制度有效性表现入手，检验假设三是否成立。

### 3. 北极理事会制度有效性下降

从衡量制度有效性的第一条标准来看，随着北极理事会的合法性、治理共识与协调性受损，北极理事会内各行为体的履约意愿下降。成员国对理事会提出的指导性文件或行动方案的响应度逐步降低。<sup>②</sup>俄罗斯直接在其北极政策修正案中删除了此前强调“通过北极理事会等多边区域合作形式开展北极合作”的内容。北欧五国则意图建立替代性的“北欧+”合作机制来替代北极理事会。

从衡量制度有效性的第二条标准来看，北极理事会问题解决能力下降。一方面，北极理事会的运行资金不足，北极理事会高度依赖成员国“自愿”或“按项目”方式提供资金，用于工作组的常设秘书处和专项研究。<sup>③</sup>这种资金模式没有保证理事会在关键事项上获得稳定持续的资源支持，导致工作小组可能无法为重要议程提供所需经费。加之目前理事会没有设置明确的“义务报告机制”，各国如何、在何处以及是否真正执行理事会提出的项目或行动方案，往往缺乏公开、透明的汇报与跟踪。这导致某些国家虽在理事会会议上签署相关文件，但在国内层面未见明显举措，从而使理事会的议程陷于“雷声大、雨点小”的尴尬境地。<sup>④</sup>当北极理事会的合法性、治理共识、协调

① Arctic Council Secretariat, “Annual Report for the Arctic Council Secretariat, 2022,” <https://oaarchive.arctic-council.org/items/3340ee76-95bb-406b-abf7-8878564ec4b0/full>, 访问时间：2025年11月2日。

② Timo Koivurova, “Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance,” *Polar Record*, Vol.46, No.2, 2010, pp.146–156.

③ Tom Barry, Brynhildur Davíðsdóttir, and Niels Einarsson, et al., “How Does the Arctic Council Support Conservation of Arctic Biodiversity?” *Sustainability*, Vol.12, No.12, 2020, pp.1–18.

④ Timo Koivurova, “Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance,” pp.146–156.

性受损时，这些问题就愈加凸显出来，北极理事会的政策落实效果和问题解决能力也随之大打折扣。另一方面，俄罗斯作为北极地区最大的国家，其长期缺席导致设在俄罗斯境内的北极气候、环境和生态观测站的数据无法与其他北极国家共享，造成北极长期观测数据的空白，最终导致北极研究的碎片化。如果没有与俄罗斯科学家的合作以及俄罗斯提供的数据，评估全球变暖对北极的影响是非常困难的。<sup>①</sup>然而，北极理事会在乌克兰危机之后出台的报告中将俄罗斯排除在外，显然不利于提升其问题解决能力。

从衡量国际制度有效性的标准来看，该时期北极理事会治理共识、制度协调性与合法性均受损，制度的履约意愿与问题解决能力明显下降，与本文假设三的理论解释相符。

## 五、结 语

基于理论与经验的综合分析可见，北极理事会有效性的三阶段演化总体与本文提出的三项解释相契合。在权力分布与主导性社会建构等内生因素的变化进程中，以及在乌克兰危机等外部触发机制的作用下，北极区域结构呈现出差异化的结构特征。在不同结构情境下，制度协调性、合法性与治理共识的水平随之分化，进而导致北极理事会的制度有效性呈现显著差异。在1996—2014年间，北极处于协调型区域结构，北极理事会代表性不断提升，“域内自理”的治理共识有效约束了国家间短期利益分歧，制度内间的垂直互动以及水平互动都有所增强，制度展现了较高的有效性。在2014—2022年间，北极转入竞争型区域结构，理事会代表性和国际认可度虽有所提升，在内部机制协调以及与相关机制的衔接方面取得了一定进展。但各国战略诉求的内在矛盾日益突出，治理共识逐渐裂解，特定领域出现履约动力减弱的迹象，有效性受到制约。在乌克兰危机爆发后，北极进一步滑向冲突型区域结构，协调性、合法性与治理共识均遭到严重冲击，制度有效性整体下滑。可见，制度协调性、合法性与治理共识是影响北极地区制度有效性的关键变量。

本文构建的理论模型总体上具有较强的解释性，从理论和经验两个角度做出了一定贡献。在理论层面，研究在一定程度上为地区研究与国际制度理论的互动提供了一个新视角。但世界是地区的世界，世界的差异性与多样性

---

<sup>①</sup> Paal Sigurd Hilde, Fujio Ohnishi, and Magnus Petersson, “Cold Winds in the North: Three Perspectives on the Impact of Russia’s War in Ukraine on Security and International Relations in the Arctic,” *Polar Science*, Vol.41, 2024, pp.1–16.

增加了国际关系的复杂性与多样性。地区为我们探究国际关系的各种动力、结构、进程与结果提供了限定的空间范围，搭建起一个其他变量因素可以发挥作用的平台，并能够作为干预变量影响全球体系环境对国家的影响。<sup>①</sup>国际制度变迁的背后也离不开结构的变迁，<sup>②</sup>通过将研究地方化和具体化，分析国际制度变迁的地区性制约结构，有助于回答国际制度在什么条件下更易有效发挥作用。在经验层面，以北极地区结构框架与制度变迁脉络为切入点，为今后北极地区可能产生的政策和国际合作实践提供可借鉴的思考空间。不过，北极具有独特的地缘封闭性、参与者结构以及以软法为主的制度特征，外推性有限。将该框架用于其他地区时，或应进行变量修正：在合法性维度可以根据区域内制度的约束性，更为细致地区分程序合法性与事实合法性；在制度协调性和治理共识维度，可以根据不同地区特点纳入议题联结、制度黏性等因素。而在制度有效性层面，可将行为体战略博弈过程中报偿结构的变动作为重要切入角度。经此校准，本文框架或可作为不同地区比较研究的分析起点，扩展研究结论的普遍性。

近年来，中国在北极事务中的参与程度持续加深，2024年8月21日，中俄北极航道合作分委会正式成立；2024年9月，中国海警首次进入北极并与俄方开展联合巡航；2025年9月实现中欧北极集装箱快航航线首发。在现阶段探索北极治理机制运行背后的因果逻辑，有助于我们更准确地评估北极格局演变的复杂性，进而科学研判北极形势变化及其趋势，在此基础上提升战略主动性与政策应对的前瞻性，并为中国“创造性介入”<sup>③</sup>北极事务提供参考。因此，理解北极区域结构转型对国际制度有效性带来的冲击，不仅是一项学理分析，更是对未来国际合作在冲突密集地区如何维系多边框架的现实拷问。

收稿时间：2025年11月

（责任编辑：耿 召）

① 王学玉：《地区政治与国际关系研究》，载《世界经济与政治》，2010年第4期，第36-53页。

② 李巍：《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》，载《外交评论》，2016年第1期，第31-59页。

③ “创造性介入”概念由王逸舟提出的中国外交概念，体现了主动性和进取心的创新思维过程，不是凭空“出新”，而是在建设性地破坏已有思维模式的基础上实现“推陈”与“出新”的结合，主张增强外交进取心，转被动应付为主动介入。北极地区是中国在世界事务中可推行“创造性介入”的典型事例。

# The Evolutionary Logic of Arctic Institutional Effectiveness from the Perspective of Regional Structure: A Case Study of the Arctic Council

Guo Peiqing Liu Xiao

**Abstract:** Regional structural transformation constitutes a defining feature of the contemporary Arctic. The functioning of international institutions is significantly influenced by geographical characteristics, particularly in the geographically isolated Arctic where institutional effectiveness hinges critically on structural shifts within the region. Drawing upon the power dynamics and dominant social constructs within the region, this paper categorizes Arctic regional structures into three types: coordination-oriented, competition-oriented, and conflict-oriented. Regarding institutional effectiveness assessment, two metrics are established based on Arctic governance realities: actors' willingness to comply and the system's problem-solving capacity. Three mediating variables — institutional coordination, legitimacy, and governance consensus — are proposed to construct a causal chain: "regional structure — mediating variables — institutional effectiveness." This forms the research hypothesis that Arctic regional structure influences institutional effectiveness, tested through the case study of the Arctic Council as the core governance mechanism. Final findings indicate that within a coordinated regional structure, institutional coherence, legitimacy, and governance consensus are all strengthened. Actors' willingness to comply and problem-solving capacity increase synchronously, leading to steadily enhanced institutional effectiveness. When the regional structure shifts towards competition or conflict, these three mechanisms are weakened to varying degrees, making institutional effectiveness difficult to sustain. However, the impact of regional structure on institutional effectiveness is not linear. Drawing upon the empirical realities of the Arctic, this paper systematically analyses the complex mechanisms through which regional structure impacts institutional effectiveness, thereby expanding the applicability of international institutional effectiveness theory to this geopolitically sensitive region.

**Key Words:** Arctic; Regional Structure; Ukraine crisis; Institutional Effectiveness; Arctic Council