

# 北极理事会与北极国际合作研究\*

陈玉刚 陶平国 秦倩

**摘要:** 北极理事会是北极国家处理有关北极事务主要的政府间论坛,随着北极在全球视野中日益突出,该组织也受到了人们越来越多的关注。北极理事会的成员主要限于环北极八国政府,以及这些国家的原住民组织,同时也接受非北极国家和国际组织、非政府组织作为观察员身份参加。作为政府间论坛,北极理事会主要定位在环境和可持续发展的议题上,其约束力主要是“软性”的。但随着近年来北极问题受关注程度的不断提高,北极理事会出现了机制化、约束的法律化和对北极事务的主导甚至垄断化的发展趋势。

**关键词:** 北极 北极理事会 国际合作

**中图分类号:** D813 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812(2011) 04-0017-23

近年来,由于全球气候变暖,北极地区的气温也迅速上升,北极气候评估项目(ACIA)的报告认为北极地区气温上升的速度是一般地区的二倍,<sup>[1]</sup>而气温上升导致北极地区的自然资源开采和利用变得便利,北冰洋航线的开通不久也将成为一种现实,加上这些年来一些北极国家对其毗邻的北极地区采取了高调的主权宣示行动,北极受到了世人日益增加的关注。作为主要的地区性国际组织,人们对北极理事会的行动也倍加注意。北极理事会(The Arctic Council)成立于1996年,是八个环北极国家间主要的关于北极事务的政府间论坛。2011年5月12日,北极理事会在格陵兰召开了第七届部长会议,发表了努克(Nuuk)宣言,签订了成立以来第一份有法律约束力的协议——北极空海搜救合作协定,美国更是第一次派出了部长级代表,国务卿希拉里·克林顿亲自与会。这些最新发展都表明了北极理事会地位的上升、北极地区重要性的增加以及北极理事会在北极地区的国际合作和地区治理中作用的提高。鉴于这一背景,本文将对北极理事会的发展演变、组织结构和功能、问题与挑战及未来走向等进行研究预测。

## 一、北极理事会的形成与发展

北极理事会的形成是北极地区国际合作发展的成果。早在20世纪初国际社会就已在一些北极地区的具体问题上缔结了零星的合作条约,如1911年英国(代表加拿大)、日本、俄罗斯、美国四方签订了《北太平洋海狗公约》。冷战爆发破坏了国际合作的大氛围,不过我们还是可以见到一些具体的合作成果,如1973年签订的《北极熊保护协定》。总体上看,历史上北极的国际合作是零散的,涉及对象有限,参与主体分散,而且主要都是关于北极科学与环境方面的合作协议。

\* 本文获得国家海洋局国际合作司(港澳台办公室)和中国极地研究中心联合项目“后冷战时期北极国际合作”(项目编号QY201001-03)资助。参加本课题研究的还有曹怡(复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生)、黄琳(复旦大学国际关系与公共事务学院硕士研究生)。

上世纪八十年代东西方关系的缓和为北极国际合作的发展创造了新的机遇，这期间国际社会普遍认为1987年10月前苏联总统戈尔巴乔夫在摩尔曼斯克发表的讲话具有里程碑意义，这开启了北极国际合作的新时代。戈尔巴乔夫在讲话中宣称北极地区应当变成一个和平的区域，并呼吁东西方为此开展多边或双边合作，把北极变成和平之极。<sup>[2]</sup>

作为对摩尔曼斯克讲话的回应，北极地区政府间合作的动议开始出现，主要成果就是《北极环境保护战略》（AEPS）。1989年9月20-26日，根据芬兰政府的提议，北极八国召开了第一届“北极环境保护协商会议”，共同探讨通过国际合作来保护北极环境。1991年6月14日，八国在芬兰罗瓦涅米签署了《北极环境保护宣言》。宣言促成了保护北极环境的系列行动，即北极环境保护战略。该战略提出，今天环境污染已不再局限于政治边界内，任何国家都无法独自应对北极地区的环境威胁，北极地区环境问题的解决需要广泛的合作。宣言建议成员国在北极各种污染数据方面实现共享，共同采取进一步措施控制污染物的流动，减少北极环境污染的消极作用。宣言提出将定期召开会议，评价计划进度，相互交流信息。

AEPS的工作计划通过其四个工作组实施，分别是北极监测与评估（AMAP）、北极海洋环境保护（PAME）、北极动植物保护（CAFF）和突发事件预防反应（EPPR），每个工作组又执行一些具体项目（参见表一）。

表一，北极理事会工作项目

工作组	项目数	项目名称	备注
ACAP	7	有害废弃物一体化管理战略（俄罗斯）、俄罗斯废弃与禁止之杀虫剂环保性管理（芬兰）、减少和消除俄罗斯影响北极地区之北极与北方地区二氧杂芑和呋喃排放（瑞典）、减少北极国家汞排放（丹麦）、俄罗斯联邦多氯化联苯之逐步淘汰（俄罗斯）、溴化阻燃剂排放根源之减少与根除（挪威）、消除土著人民污染物行动（俄罗斯）	
AMAP	275个相关项目	逐步淘汰印制电板多边合作项目（PCB）、俄罗斯北方地区持久污染物/食品安全/土著人民（PTS）、地理图型数据库、项目数据库、汞排放系列评估报告等	
CAFF		国际极地年（IPY）系列项目	
SDWG	25	涉及能源、人民健康、社会经济、气候变化等	
EPPR		2009巴伦支营救演习、信息共享计划、防止原油泄漏计划	项目框架刚刚建立
PAME		北冰洋战略计划、北冰洋概览、地区项目行动、离岸石油和天然气、生态系统之路、北冰洋航运等	

在AEPS实施过程中，国际合作关注的重点从环境保护开始并逐渐扩展至其他相关领域，尤其重视可持续发展，并最终推动了北极地区政府间组织的形成。1996年9月16日北极八国在加拿大渥太华举行会议，宣布成立北极理事会。北极理事会的关注范围比北极环境保护战略更为广泛，在促进北极国家间（其中包括原住民和其他居民）合作、协调以及相互支持等方面，尤其是在可持续发展和环境保护方面，提供了更为广泛的空间。部长级会议是理事

会决策机构，每两年召开一次。高官会是理事会执行机构，每年召开两次会议。理事会八个成员国轮流担任主席国，任期两年。

北极理事会成立后，原先 AEPS 的工作小组被继接收，在成立当年又新设可持续发展（SDWG）工作组，宣布其宗旨是在更广泛意义上应对所有一般的北极事务。<sup>[3]</sup> 2006 年北极理事会又赋予了前面就已经在执行的消除北极污染行动计划以工作小组的地位（ACAP），从而形成了当前六个工作小组的工作机制。

北极理事会秘书处的工作由轮值主席国负责，不过自 2006 年斯堪的那维亚三国首次轮流担任主席国以来，秘书处的设置已有变化。三国决定在 2013 年前共用一个秘书处，秘书处的地点设在挪威特罗姆瑟，同时将部长级会议的举行时间由秋季改为春季。在 2011 年 5 月 12 日的第七届部长会议上，北极八国肯定了斯堪的那维亚三国的模式，决定在 2013 年前设立一个常设秘书处，地点不变。秘书处成员将不超过十人，经费预算由八个成员国共同平摊，每个成员国分摊的费用不超过一百万美元。<sup>[4]</sup> 北极理事会由论坛向组织的转变迈出了实质性的一步。

## 二、北极理事会的结构与功能

从 AEPS 到北极理事会的成立，这是北极地区国际合作一个质的提升。其意义主要不在于行动能力的提高和行动数量的增加，如上文所指出的，北极理事会六个工作小组有四个在环境保护战略中就已存在，而新增的工作组中具体项目数并没有增加很多。其提升意义主要在于两点，一是组织结构形态上的变化，二是组织宗旨，也是其活动范围的改变。

组织结构形态上，北极理事会除了肯定环北极八国是成员国外，还对组织成员进行了分类，不同类型的组织成员被赋予了不同的地位和权利（参见表二）。在 AEPS 中，原住民组织、非政府组织、政府间国际组织以及非北极国家地位无异都是参与方，而北极理事会则把它们分成了三类：正式成员、永久参与方和观察员（又分为正式观察员和临时观察员）。正式永久性成员是环北极八国，这也意味着其他非北极国家或非国家行为体不可能成为正式成员。理事会所有决定都需要八个正式成员的一致同意。一些原住民组织被授予了永久参与方的地位，条件是：第一，组织的主体必须是北极地区的原住民；第二，应该是居住在一个北极国家以上的原住民；第三，或者是一个国家内有二个或二个以上的原住民团体。永久参与方可以参与理事会的所有活动和讨论，理事会的决议也应事先咨询他们的意见，但他们没有正式投票表决权。观察员可以是非北极国家，也可以是全球或区域的政府间国际组织、议会间组织以及非政府组织。观察员可以出席会议和参与讨论，但没有表决权，并且理事会的决议也不需一定要事先咨询他们的意见。

被授予观察员地位的非政府组织有 11 个，分别是海洋保护咨询委员会、环北极之路、世界驯鹿牧民协会、北极圈保护联盟、国际北极科学委员会、国际北极社会科学联合会、北极圈国际卫生联盟、土著事务国际工作组、北方论坛、北极大学和世界自然基金会全球北极项目。

北极理事会这样的结构形态反映了其以下几点战略考虑：第一，总体上形成了一种等级差序结构，这使得任何方面若要想参与其中，就必须得承认这样一种结构，因而也就间接地承认了自己在其中的地位层次和作用范围；第二，组织同时兼具了排他性和开放性两个方面特征。排他性体现在具有正式决策权的成员资格上，只有环北极八国才具有正式成员的资格，

这在一定程度上反映了它们希望主导，甚至垄断北极事务的意图。开放性体现在向区域外国家和非国家行为体开放有限的参与权，获得观察员地位的国家和非国家组织可以参与北极理事会的讨论和活动。而实际上，区域外国家或非国家行为体的参与在一定程度上也等于是承认和衬托了北极理事会在讨论北极事务上的主导地位；第三，原住民组织获得永久参与方的地位，这体现了北极理事会已开始考虑对北极资源的开发利用的问题，因为只要在有人区域，任何经济开发活动必然要获得当地人的支持和参与。同时也体现了北极理事会希望突出北极的地方意识，以尊重土著居民的权利为名抵制北极问题的国际化。

表二，北极理事会组成结构（表中横向不具对应关系）

成员国	永久参与方	观察员		
		国家	国际组织	非政府组织
加拿大	阿留申国际协会	法国	北极地区议员常设委员会	海洋保护咨询委员会
丹麦（含格陵兰与法罗岛）	北极阿萨巴斯卡会	德国	红十字会国际联合会和红新月会	世界驯鹿牧民协会
芬兰	哥威迅国际协会	荷兰	国际自然保育联盟	北极圈保护联盟
冰岛	因纽特人北极圈大会	波兰	北欧理事会	国际北极科学委员会
挪威	俄罗斯北方土著人民协会	英国	北欧环境金融集团	国际北极社会科学联合会
俄罗斯	萨米理事会	西班牙	北大西洋海洋哺乳动物委员会	北极圈国际卫生联盟
瑞典			联合国欧洲经济委员会	土著事务国际工作组
美国			联合国环境署	北极大学
			联合国开发计划署	世界自然基金会全球北极项目
				环北极之路
				北方论坛

这样的战略考虑在后面的发展中变得更明显。在2011年的第七届理事会宣言中，八国对观察员地位进一步明确采纳了高官报告提出的标准：1) 接受并支持《渥太华宣言》中指定的北极理事会宗旨；2) 承认北极国家在北极地区享有主权和管辖权；3) 承认包括《联合国海洋法公约》在内的广泛法律框架适用于北冰洋；4) 尊重北极地区原住民和其他当地居民的价值、利益、文化与传统；5) 证明有政治意愿和经济能力，能为永久参与方及其他北极原住民群体提供帮助；6) 证明有实际意愿和能力支持北极理事会的各项工作，包括通过与成员国和永久参与方的合作将北极问题提交全球决策机构。

至于观察员的职责，高官报告强调观察员无权参与北极理事会的任何决议，此项权利专属于成员国和永久参与方。观察员可经邀请列席理事会各项会议，其首要职责是观察理事会工作，通过参与理事会特别是工作组的项目并为其提供协助。观察员可通过任一成员国或永

久参与方提出项目建议，经邀请参与理事会附属机构会议，如经主席许可，可继成员国与永久参与方后就会议议题发表口头或书面声明，提交相关文件及陈述意见。但在部长级会议上观察员只能提交书面声明。高官报告同时列明了审核观察员申请的程序标准，并宣布停止授予申请方临时观察员地位。这也就意味着，北极理事会的临时观察员自此将不复存在。至于现存的临时观察员中国、韩国、日本、欧盟和意大利，如欲继续参与北极理事会的工作，只有等两年后由下届部长级会议决定是否授予其正式观察员的地位。

这些规定实际上比原先更进了一步，外部任何国家或组织想要参与北极理事会的活动、获得观察员地位，就得接受这些条件，特别是其中的第二条，承认北极国家在北极地区的主权和管辖权，以及第三条，承认《联合国海洋法公约》对北冰洋的适用性。这实际上等于是承认了北极国家对北极未明确水域和领土的主权要求，如果有什么冲突的话也只是这些北极国家内部间的事。

北极理事会宗旨从原先的环境保护到可持续发展的转变也体现了其功能的重要提升，覆盖的议题范围变得更广了。而且保护是被动性的，发展则更多地体现了主动的开发和利用，鉴于该地区潜在资源的丰富程度和经济利用价值的前景，其进一步发展的空间巨大。正如诺兰（L. Nowlan）所说，“（环北极八国）通过协商成立——北极理事会，在其项下设立五个工作组，为理事会添加创新点以反映北极地区特定需要，这些都相当简单。从依靠北极国家协调行动的策略机制 AEPS 演变成一个正式的论坛北极理事会，既体现该战略的内涵，又进一步扩大了其工作范围，该过程几乎一蹴而就。因此，随着北极地区变化的脚步不断加快，为北极理事会协议填充更丰富的内容也就值得期待了。”<sup>[5]</sup>

资源的开发要明确所有权和管辖权，经济的利用则需要明确参与者及其活动规则，这也说明了北极理事会在考虑组织结构设计时，为什么一要把原住民组织纳入其中，二是向区域外国家和组织开放。但在开放的同时也设定条件，实行有条件的有限开放。在今年的理事会部长会议宣言和相关报告中，除了签订《搜救合作协定》外，也明确提到了资源开发的可能性和航道通航的相关基础设施准备。

这次会议另一个重要的发展是组织的机制化和法律化。机制化的主要成果是常设秘书处的设立。尽管规模不大，但毕竟迈出了从论坛到组织发展的重要一步。另外，北极理事会也经常被批评为“只能输出一些只有软约束力的结果”，如声明、宣言、联合公报等。但这次搜救协定的签署则是明显的法律化，是北极理事会成立以来签订的第一份具有国际法性质的国际条约。协定虽然只涉及一个具体问题的合作，但它为其他问题的合作开创了先例，今后直接相关的就很可能签订通航方面的类似协议，如对导航和通航环境方面的标准和要求等。

### 三、北极的国际合作发展趋势

北极地区国际合作的发展促进了北极地区意识的兴起，无论是冷战结束前一些零星具体的合作，还是冷战结束后从北极环境保护战略到北极理事会的形成，都在强化这样一种观念，即北极有着其地区的整体属性。这种整体感是以北极为核心，周围为边缘的一种地理观念的建构。冷战期间这种整体感曾经中断，但冷战结束后，在北极地区国际合作机制的推动下，以及全球对北极地区关注的不断增加，北极作为一个地区的意识进一步得到了强化。1991年八个北极国家签署的 AEPS 文件，使北极地区作为一个整体进入国际政策议程，<sup>[6]</sup> 而在 1996

年北极理事会成立宣言中，与会各方把八个国家统称为“北极国家”，从而则进一步完成了北极地区及其成员的身份构建。

不过，即便如此，北极国家因领土争端而产生的内部矛盾也并未因此而消失，尤其是2007年8月俄罗斯在北极北冰洋底海床插旗宣示领土主权之后。除了2010年9月15日俄罗斯和挪威就巴伦支海的边界划分达成了协议外，其他国家间的领土问题还未出现解决的迹象。

而且，领土和海洋问题又把北极八国分成了二组。2008年5月27-29日，北冰洋沿岸国家丹麦、俄罗斯、美国、加拿大和挪威五国代表在格陵兰岛的伊鲁利萨特召开会议，指出鉴于五国在北冰洋大部分地区享有专属主权和管辖权，因此对气候变化和海冰融化可能给该地区生态系统与当地居民以及原住民社区带来的严重影响，五国负有对其监管的特殊责任。《伊鲁利萨特宣言》内容广泛，涵盖了北极主权问题、北冰洋管理制度、环境监测与保护、航海安全、危机救援和科学合作等诸多内容。这是五国首次就北极问题举行部长级会议，评论认为这是北极未来争夺进程中的重要节点。这一做法不仅遭到了北极理事会其他三个国家的强烈反对，也遭致了原住民组织的批评，因为原住民组织在北极理事会中至少享有永久参与方的地位，所有决策都要与它们商量，而五国会议则把它们排除在外。因纽特人北极圈大会还发表声明，在未来有关北极地区主权归属的任何谈判中，以因纽特人为代表的原住民组织应享有与北极国家同等的地位，至少应不低于其在北极理事会中享有的永久参与方的权利。2010年3月底，加拿大又邀请美、俄、丹、挪四国外长到加拿大召开闭门会议，商讨北极主权争端问题。这一举动再次遭到了芬兰、原住民以及环保组织的强烈批评。

不过，实际上北极理事会在成立时就设定了它将不涉及安全和领土等敏感问题，在1996年的《加拿大渥太华宣言》中第一条就明确规定，北极理事会不应处理军事安全相关事宜。但从另一方面看，北极的国际合作越向前推进，就越会触及到主权问题，因为其前阶段创造、巩固和拓展地区内交流与合作氛围的任务已基本完成，而随着全球气候变暖的趋势的日益明显，即使是环境保护和可持续发展这样的议题，人们关注的重点也日益从北极国家主权范围内的事务转移到北极和北冰洋主权尚未明确的领域。

在这样的情况下，北极的国际合作呈现出了这样的发展趋势：北冰洋沿岸五国成了合作内核，试图形成某种主权联盟，共同在北极理事会内和国际舞台上宣示和强化其主权地位。在此基础上，借着北极理事会的平台，环北极八国一起建构北极的区域意识，营造北极是北极国家的北极理念。不过，在这一点上它们只能采取某种模糊战略，一是因为不明确北极地区的具体地理范围；二是限定北极理事会不涉及主权安全问题。在外围，北极理事会又向区域外国家和非国家行为体有限开放，一方面是因为它们完全垄断北极事务是不可能的；另一方面则通过设定参与条件，实际上变相地要求外部参与者承认它们在北极事务中的主导地位及其国际合法性。北极地区国际合作这种内核（也是硬核，由北冰洋沿岸五国构成）、核心（北极理事会）和外围（北极理事会观察员以及更广泛的国际社会）的三层地缘政治格局到此已基本形成，它既为北极地区的国际合作发展创造了一定条件，同时也为合作的拓展深入制造了某种障碍。

由于全球化的深入发展和全球性挑战的日益严峻，北极在很大程度上已超越了其地理的界定，越来越具有全球性意义。这里首当其冲的是北极对全球气候系统的意义，北极冰盖的融化见证着全球气候变暖的速度和进程，同时来自北极的寒流又对全球的气候系统起着决定性的影响，特别是北半球的气候变化。另外，北冰洋沿岸航道通航的前景对全球经济贸易也

意义重大，通航的实现必将很大程度上重组世界经济地理板块。因此，北极不仅仅是北极国家的北极，也是全球的北极，北极的国际合作需要国际社会广泛平等的参与。

参与北极事务不仅是国际社会的普遍要求，就拿本来已有多条参与渠道的欧盟来说，意见也很明确。北极理事会八国中有一半是欧盟成员国，北极理事会的6个观察员国家则全部来自欧盟。即使如此，欧盟仍认为北极区域在其北方政策中始终处于“优先地位”，2008年欧洲议会通过一项关于北极的决议，指出未来北极的国际治理机制应容纳更多的国家以及该地区的原住民群体，应参考《南极条约》体系，制定一套专门的《北极条约》。<sup>[7]</sup>

对此要求，北极国家当然抵制。在2008年的伊鲁利萨特会议上，北冰洋沿岸五国就表示由于1982年《联合国海洋法公约》已经就海洋权益归属与利用形成了一套有约束力的规则，所以没有必要针对北冰洋再建立新的全面的国际法律框架。<sup>[8]</sup>美国也在《2009年美国北极政策指令》中表示北极无论在地理特点还是政治意义上都不同于南极，因此没有必要制定一个类似于《南极条约》的“北极条约”，应以北极理事会为基础加强北极八国间的合作。<sup>[9]</sup>

#### 四、结论

应该承认，北极理事会在推动北极地区的国家间合作以及国际社会对北极的关注重视上功不可没，但随着形势的发展，它又在一定程度上变成了北极国际合作进一步深入和拓展的障碍，特别是其近些年来表现出的主导甚至垄断北极事务的倾向。在争议地区的法律地位还没有明确前，北极理事会设定的参与条件，以及其表现出的内部形成条约并要求国际社会接受的趋势，不利于广泛意义上北极国际合作的发展。随着北极问题性质的逐步变化，北极理事会应该顺应发展趋势和国际社会的普遍要求，以更开放包容的姿态来推动北极国际合作取得更多成果。

#### 注释：

[1] “Arctic Climate Impact Assessment”，2004，<http://amap.no/acia/>

[2] 可参阅 D. Scrivener, “Gorbachev’s Murmansk Speech: The Soviet Initiative and Western Response”, *The Norwegian Atlantic Committee*, Oslo, 1989.

[3] “Declaration on the Establishment of the Arctic Council”，<http://arctic-council.org/section/documentation>

[4] “Nuuk Declaration”，Arctic Council, 2011, [http://arctic-council.org/article/2011/5/arctic\\_council\\_ministers\\_sign\\_agreement](http://arctic-council.org/article/2011/5/arctic_council_ministers_sign_agreement)

[5] L. Nowlan, “Arctic Legal Regime for Environmental Protection”, *IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 44*, Gland, Cambridge: International Union for the Conservation of Nature, 2001, p. x.

[6] 关于有关“北极地区”的各种定义，参阅 T. Koivurova, *Environmental Impact Assessment in the Arctic: a Study on International Legal Norms*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd 2002, pp. 25–28.

[7] Brussels: European Parliament, Resolution of 9 October 2008 on Arctic governance, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0474&language=EN>

[8] Ilulissat Declaration, 2008, [www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf)

[9] 白佳玉、李静：“美国北极政策研究”，载《中国海洋大学学报（社会科学版）》2009年第5期，第22页。

（作者简介：陈玉刚，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，博士，上海，200433；陶平国，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，上海，200433；秦倩，复旦大学国际关系与公共事务学院讲师，博士，上海，200433）

收稿日期：2011年5月