

研究论文

后乌克兰危机背景下的北极国际合作： 以“复合相互依赖”为视角

邓贝西¹ 邹磊磊² 屠景芳¹

(¹ 中国极地研究中心, 上海 200136;

² 上海海洋大学, 上海 201306)

提要 对于后危机时期对立国家间在特定领域的合作关系的延续,“复合相互依赖”模式提供了有力的理论解释力。正如乌克兰危机陷入僵局后,西方国家对俄罗斯采取经济制裁,与俄罗斯的政治和军事关系也全面破裂;然而,俄罗斯与西方国家的合作关系却并未完全中断,至少在北极地区的搜救、渔业、航运、北极理事会等功能性领域的合作依然继续,使得北极国际合作呈现出断裂性和连续性的动态组合。现阶段的北极地区关系反映了一个事先存在的“复合相互依赖”状态,通过联系战略、议程设置和国际机制等政治进程,避免国家间关系的全面破裂并抑制危机的外溢,同时为冲突各方保有在有限领域的沟通渠道,推动信任关系的重塑。

关键词 复合相互依赖 北极国际合作 乌克兰危机

doi: 10.13679/j.jdyj.2017.4.522

0 引言

2014 年以来乌克兰危机的爆发与升级,以及随之而来的俄罗斯与西方国家军事、政治、经济关系的破裂似乎印证了现实主义学派对国际关系的解释,即国家侧重于追求军事和政治权力,且其决策不受国际法或国际机制约束。然而现实主义并不能轻易解释俄罗斯与西方国家在某些领域的合作关系何以依然维系,比如在北极国际关系中,俄罗斯与西方国家的合作并未全面中断和停滞,相反,在搜救、渔业、航行和北极理事会等功能性领域的合作依然继续。本文将以“复合相互依赖”为理论视角审视北极国际关系,解释域外地缘政治事件(乌克兰危机)对北极的外溢效应波及有限合作领域的原因,并提出:在国家间冲突发生时,一个事先存在的“复合相互依赖”状态有助于

避免国家间合作关系的全面破裂,同时在有限领域的合作能够为冲突各方保有通畅有效的沟通渠道,促进信任关系的重塑和合作关系的恢复。本文的论述将通过 4 个部分展开:首先,概述美国学者罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈构建的“复合相互依赖”模式的内涵与特征;其次,分析后冷战时期北极地区国家间形成的“复合相互依赖”的合作关系;再次,审视 2014 年乌克兰危机以来北极国际关系特征,即俄罗斯与其他北极国家尽管在军事、政治和经济领域的合作破裂,但在某些功能性领域的合作依然维持;最后,基于“复合相互依赖”所包含的政治进程,即联系战略、议程设置和国际机制,来探讨在特定领域北极国家间合作持续的原因。

1 “复合相互依赖”: 内涵与特征

罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟

[收稿日期] 2017 年 1 月收到来稿,2017 年 2 月收到修改稿

[基金项目] 2015 年极地科学战略研究基金社会科学类青年项目,南北极环境综合考察与评估专项(CHINARE2017-04-05-01)资助

[作者简介] 邓贝西,男,1989 年生。博士研究生,助理研究员,主要从事北极地缘政治研究。E-mail:dengbeixi@pric.org.cn

夫·奈(Joseph S.Nye, Jr)构建的“复合相互依赖”分析概念是一种与现实主义分析方法截然不同的理想模式,用于解释现实主义不能准确解释的世界政治现状。与现实主义“国家是国际政治最重要的行为体、武力是一种可用且有效的政策工具、世界政治的问题有等级之分”^[1]的核心假设相异,“复合相互依赖”具有3个基本特征:其一,社会之间存在多渠道联系,这些渠道可概括为国家间联系、跨政府联系和跨国联系;其二,国家间关系的议程包括诸多没有明确或固定等级之分的问题,而军事安全并非始终是国家间关系的首要问题;其三,军事力量在很多问题上起着次要作用^[2]。换言之,当沿着现实主义理想模式向“复合相互依赖”理想模式位移时,国家不再垄断社会之间的联系,军事和安全事务不再支配政治议程,国家间也很少相互动用武力。

罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈在其构建的“复合相互依赖”的模型中并未假定形成相互依赖关系的国家一直处于平等或均衡的状态,相互依赖也并不局限于互利的情形,最有可能影响行为体应对过程的是依赖的非对称性。复合相互依赖的特征为弱势国家对军事或政治实力更为强大的国家提供了施加影响的机会。在相互依赖关系中脆弱性较小或军事实力较弱的国家,试图把在某些问题上的非对称性相互依赖作为权力来源^[3],或利用国际组织及跨国行为体为其政治活动提供场所,推行联系战略,使之权力最大化。许多国际组织的架构与决策机制(上至联合国体系的一国一票制,下至北极理事会所采取的“协商一致”原则)和秘书处的设置也往往迎合这些国家的需求。上述国家往往拥有相较于其国家实力而言更强的权力资源,有能力促动变化或以变化相威胁,而一旦关系发生变化,该行为体付出的代价要小于他方。在复合相互依赖的条件下,由于军事力量地位的下降,军事大国意识到越来越难以运用总体的支配地位来提升其在经济、贸易等领域的影响力,而运用武力解决问题则显得不切实际,正如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈所言,“在绝大多数情况下,动用军事力量代价高昂,且其成效难以预料”^[4]。两人同时也提出在复合相互依赖的模式中,议题、行为体和联系渠道的多样性确保了国与国关系中的一个维度的变化并不一定导致其他维度的变化,如军事

领域合作的中断并不一定导致经济、贸易或环境领域合作的中断。不同维度问题的关联性不甚密切也进一步限制了军事力量的主导作用。

乌克兰危机及其发展演变引发了国际关系学界现实主义思潮的回溯和对大国地缘政治博弈的再思考。现阶段全球政治格局和俄美地缘博弈投射到北极地区体现在俄罗斯与西方国家的军事、政治和经济关系的全面破裂以及北极军事化的重启^[5]。但值得关注的是,在搜救、渔业、航行和北极理事会等功能性领域的北极合作依然得以维持。“复合相互依赖”为解读这种延续性提供了一个有力的理论视角。

2 后冷战时期北极国际关系“复合相互依赖”状态的形成

冷战期间,正如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈所言,“美苏关系……适合复合相互依赖的条件很少”^[5],北极也不例外,尽管在科学研究、北极熊与候鸟保护、巴伦支海渔业管理等领域存在有限度的合作,但从地缘政治角度,美苏在北极地区相互施加战略威慑和争夺制海权使得北极成为霸权国家开展军备竞赛的高度军事化场所。冷战后期,俄(苏)美关系缓和推动北极从两大阵营的军事对抗过渡到有限度的区域合作。对于双方而言,停止围绕北极的军备竞赛、减少在北极极端条件下高昂的军事投入、营造一个和平稳定的北极地缘政治环境符合共同的利益。因此,开展功能性和领域性的北极区域合作以淡化北极安全的不确定性并使地区局势正常化构成包括俄(苏)美在内北极国家的阶段性共识^[6]。后冷战时期,北极地区在海洋制度、经济合作和区域协同治理层面的复合相互依赖状态已逐步形成。

2.1 海洋制度

北极地区在海洋领域的复合相互依赖体现在北极国家在渔业管理政策上的协调和在《联合国海洋法公约》框架下推动北极大陆架外部界限界定的科学进程。早在冷战期间,北极国家已就北极海域跨界和洄游鱼类种群的养护和管理开展双/多边合作。巴伦支海区域性渔业合作管理是苏联和挪威在冷战期间为数不多的双边合作之一:两国于1959年签署了基于科学依据制定捕捞配额

《东北大西洋渔业公约》^[7](North-East Atlantic Fisheries Convention), 随后于 1975 年成立了“挪威-苏联渔业委员会”。事实证明, 该委员会不仅对巴伦支海渔业资源实行了配额制度等富有成效、落到实处的养护与管理政策, 而且促进了两国在北极合作领域的拓展, 渔业合作甚至一定程度上促成了俄挪巴伦支海划界争端的妥善解决^[8]。后冷战时期, 全球气候变暖导致的北极海域生态环境变化意味着次北极鱼群北迁通道的存在, 对于视北极渔业为重要经济产业的北冰洋沿岸国¹而言, 区域性渔业管理政策的统筹与协调则显得尤为重要, 诸如西北大西洋渔业组织(Northwest Atlantic Fisheries Organization)、东北大西洋渔业委员会(Northeast Atlantic Fisheries Commission)、《中白令海峡鳕资源养护与管理公约》等一系列区域性渔业管理组织和条约应运而生。

北极国家在海洋领域的复合相互依赖还体现在 20 世纪 90 年代以来, 除美国以外的北冰洋沿岸国均批准了《联合国海洋法公约》。俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)等北冰洋沿岸国均已向联合国大陆架界限委员会(UN Commission on the Limits of Continental Shelf)提交了涉及北极地区的大陆架划界申请, 并且明确了以海洋地质调查为科学依据来界定北极大陆架延伸外部界限的主张。尽管 2007 年俄罗斯北冰洋洋底插旗反映了俄试图突破地理局限, 发出重塑和提升北冰洋海权的信号, 并引发国际社会对北极地缘政治局势重蹈冷战覆辙的忧虑, 但是在 1 年后, 5 个北冰洋沿岸国政府在格陵兰通过了《伊卢利萨特宣言》^[9], 承诺将“在海洋法框架下有序解决任何可能重叠的大陆架外部界限权利声索”, 并重申 5 国将共同致力于在北冰洋海洋环境保护、海上油污防治、应急响应等方面发挥管理作用。在国际法框架内界定大陆架外部界限的制度的建立也应证了“复合相互依赖”的多渠道特征, 即推动政府部门与具有专门知识的国际组织(即大陆架界限委员会), 建立跨政府联系渠道, 并形成在特定领域具备公认

的专业技术和能力的认知共同体, “该群体凭借其知识权威和跨国网络平台对政治政策产生影响”^[10]。

2.2 经济合作

“复合相互依赖”的多渠道和问题之间无明确等级之分的特征也体现在后冷战时期北极国家间不断增强的经济联系。在交通领域, 俄罗斯于 2001 年初开放北极领空^[11], 这不仅为国际航空公司的洲际航线节省可观的燃油费用和飞行时间, 也为俄增加了空管、导航等服务性收入。俄罗斯同样也大力推动北方海航道(西北航道)的商业通航。早在 1993 年, 俄罗斯中央海洋船舶设计研究所联合挪威南森研究所和日本海洋政策研究财团, 发起为期 6 年的“国际北方海航道”调研项目; 该项目为北方海航道的水文、冰情、航行窗口期、商业前景等适航条件开展了初步的评估^[12]。而 2000 年代中后期以来, 在全球气候变暖与技术进步的背景下, 北方海航道的经济与战略价值进一步提升和外溢, 俄罗斯对该航道的政策与规则也出现较大变化, 体现在破冰船强制领航制度变为许可证制度, 这使得外国船只在北方海航道水域独立航行成为可能, 反映了俄进一步向国际海运界开放北方海航道的政策倾向^[13]。俄罗斯总统普京也在公开场合强调“北方海航道作为国际航运动脉的重要性”, 称“(北方海航道)在服务费用和航行安全方面都可与传统航线相竞争”^[14], 并鼓励国际航运企业利用北方海航道。有关北方海航道利用的政府间跨国联系机制同样得以建立: 由挪威高北物流中心(Center for High North Logistics)和俄罗斯国家核动力破冰船公司(Rosatomflot)共同组建北方海航道信息中心(Northern Sea Route Information Center)^[15], 旨在为利用北方海航道过境通行的企业和国际组织提供线路规划和咨询服务。

冷战后, 俄罗斯贸易和投资的自由化吸引了外部资本的流入, 俄油气资源同时也大量出口欧亚能源市场。俄联邦政府于 2009 年通过的《2030 年前俄罗斯能源战略》^[16]的重点之一, 即对西伯利亚、远东、亚马尔半岛、北极海域等地区的大型能源项目进行商业性开发。俄政府颁予俄罗斯石油公司(Rosneft)和俄罗斯天然气工业股份公司(Gasprom)两家国有企业在俄北极地区勘探与开发的特许权。俄能源企业意识到在北极资源开发问题上需要得到外部资本与技术的支持, 先后与

1 北冰洋沿岸国指(部分)海岸线濒临北冰洋的俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)、美国、挪威 5 个国家, 由于上述国家在北极事务中居于主导地位也被称为“北极五国”, 冰岛从区位特征上看濒临北冰洋边缘海, 在渔业等海洋事务上也被看作北冰洋沿岸国。——作者注

埃克森美孚(Exxon Mobil)、壳牌(Shell)、道达尔(TOTAL)、埃尼(ENI)、挪威国家石油公司(Statoil)等国际能源企业达成和建立了合作关系。

2.3 区域协同治理

在后冷战时期俄美关系缓和的背景下,北极八国政府于1991年共同签署了《北极环境保护战略》(Arctic Environmental Protection Strategy),并最终促成北极理事会框架下的区域治理机制的形成。这一机制的发展过程体现了复合相互依赖的主要特征。一方面,北极理事会就性质而言,是一个政府间高层论坛,旨在就北极可持续发展、环境保护和科学考察等事项为北极国家提供促进合作、协调和互动的平台^[17]。北极理事会的议程设置从一开始就没有被赋予安全属性,安全利益作为北极国家的核心利益也难以在北极理事会所采用的“协商一致”的决策机制下进行协调或妥协。这使得北极理事会所涵盖的议题多为低政治层级,且议题间无明确等级之分。另一方面,北极理事会通过创设由政府和非政府专家组成的工作组(Working Group)、专家组(Expert Group)和特别行动小组(Task Forces)对北极环境污染、气候变化、生物多样性等问题开展监测、评估与防治,还通过吸纳原住民组织作为永久参与方(Permanent Participants),以及接纳域外国家、政府间组织和非政府组织作为观察员参与北极理事会框架下的区域治理,从而促进国家间、跨政府和跨国的多渠道联系。这些行为体逐渐发展成为对政治决策有影响的认知行为体,通过提出基于证据的政策建议和基于技术有效性分析的方案,加强了政治决策的合法性和有效性^[18]。此外,北极理事会成员国于2013年创建了意旨促进北极商业发展和帮助北极圈内中小企业开展更深层次北极合作的北极经济理事会(Arctic Economic Council),并成立在海上交通、基础设施、资源开发等经济领域的工作组,向从事或有意从事北极经济开发活动的企业提供负责任、可持续的咨询和解决方案^[19]。

3 后乌克兰危机时期的北极国际合作:延续与中断并存

北极地区国际关系的显著特征体现在俄罗斯和美国这两个区域内大国在区域外互动的影响力非常

强大^[20],并催生外溢效应使得北极国家间关系难以避免地受到俄美结构性矛盾和竞争关系的掣制。

2014年3月乌克兰危机的爆发使得俄罗斯与其他北极国家间的紧张关系恶化至冷战以来的最低点,北极地区有限的军事与安全合作在危机爆发初期就已全面崩溃。例如,原计划在2014年3月举行的每两年一度的美-俄-挪“北方之鹰”(Northern Eagle)海军演习^[21]宣告取消,俄罗斯也未派代表出席2014和2015年的北极安全部队圆桌会议(Arctic Security Forces Roundtable)^[22]。随着危机的持续发酵,北冰洋沿岸国相继启动强化北极军事行动能力的计划,使得北极国家间冲突与对立关系加剧,地区安全局势更为严峻。特别是军事实力较弱的北欧国家,如挪威和丹麦,呼吁北约介入北极安全事务并在北极地区建立军事存在,形成对俄的战略制衡;作为中立国的瑞典与芬兰也考虑是否加入北约寻求集体安全庇护。

尽管俄罗斯军事实力不容小觑,但其在经济、贸易、投资、市场、技术等领域对西方国家依赖程度高;这种依赖的非对称性使得在国家间冲突爆发后,依赖程度较低的一方常常利用经济制裁作为制衡杠杆或惩戒手段迫使依赖程度高的一方改变政治态度。乌克兰危机后美欧对俄罗斯施加的多轮经济制裁同样也波及到北极经济合作,导致俄罗斯与其他北极国家的经济关系中断,特别是对俄制裁清单中包括深海钻井、北极陆上和近岸油气勘探、页岩油提炼的技术和设备,以及涉油气行业的金融融资限制。受此影响,包括埃克森美孚、壳牌、道达尔、挪威国家石油公司等跨国能源企业均撤出在俄北极陆架油气勘探项目的投资或终止与俄国有能源企业的合资项目^[23],加之全球油价低迷与北极资源开发高昂成本的反差,使得俄北极油气资源开发的经济前景不容乐观。北极地区军事、政治与经济等领域的合作受到俄美紧张局势和域外地缘政治事件的波及而陷入停滞,这符合现实主义的预期。然而北极地区在冷战结束后逐渐形成的在海洋制度、经济合作和区域治理等层面的复合相互依赖状态,避免了国家间关系的全面破裂,北极合作从而呈现出中断与延续的双面性;在现阶段,北极国家在搜救、渔业、航行等功能性领域的合作依然继续。

例如,在搜救领域,北极国家于2011年5月

在北极理事会的框架下达成了具有法律约束力的《北极海空搜救合作协议》^[24],以协调在北冰洋海域所开展的海空应急搜救行动,该搜救合作并未因北极军事与经济关系恶化而中止。2014 年 12 月一艘韩国渔船在位于西白令海的俄罗斯搜救管辖区沉没,俄罗斯协同美国海岸警卫队开展联合搜救行动^[25]。挪威与俄罗斯在巴伦支海海域开展的搜救与溢油应急演练等常规项目同样如期进行^[26]。而在渔业领域,5 个北冰洋沿岸国于 2015 年 7 月通过了防止北冰洋中央海域公海不规范捕捞的临时管制措施,明确在未获得足够科学数据、未制定相应渔业制度之前,禁止北冰洋公海商业渔业活动^[27],同时寻求中国、欧盟、冰岛、日本和韩国在内的远洋渔业国做出类似的承诺。在航运领域,尽管 2014 年始作为北方海航道重要客户的丹麦、挪威、芬兰等国的航运企业暂停了穿行北方海航道的运输计划^[28],导致利用北方海航道的通航船舶数量与载货量较往年呈大幅下降趋势,但是俄方从未禁止西方国家的商业船只使用北方海航道。2014 年 11 月,包括俄罗斯在内的北极国家与其他国际海事组织(IMO)成员国通过并签署具有强制性的《极地航行规则》(Polar Code),为北极航运提供航行安全和污染防治的标准与规则。

后冷战时期,北极区域治理在海空搜救、油污防治、航行规则、渔业管理等领域建立的制度集成以及在经济贸易、资源开发、环境保护、科学研究、原住民权益等问题上不断深化的合作,使得北极国家处于复合相互依赖的状态,也正是得益于这种复合相互依赖状态,在后乌克兰危机时期,即便俄罗斯与其他北极国家的军事和经济合作破裂,北极国家在某些功能性领域的合作惯性依然继续维系,北极国际合作呈现出断裂性和连续性的动态组合。对于在此复合相互依赖关系中处于弱势地位的俄罗斯,并未选择中断与西方国家在北极事务上的合作作为对西方制裁的反制,而是表示出期待继续合作的意愿。这也说明俄罗斯在获取克里米亚这个核心利益后,做好牺牲部分政治和经济利益的准备,同时寄希望于通过多边平台的合作,逐步瓦解西方制裁的统一战线,逐渐抵消制裁所带来的损失。而在此复合相互依赖关系中,作为施加方,西方国家在制裁的同时

自身利益也受到一定损害,特别是对俄能源存在依赖的欧洲国家以及在俄能源市场上保有重大利益的国际能源企业,这对制裁的持久性构成了考验。

4 分析:复合相互依赖对北极政治进程的解释

“复合相互依赖”的政治特征产生出不同的政治进程,这些政治进程将权力资源转化为对结果的控制权。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈界定了复合相互依赖的 3 个政治进程,即联系战略、议程设置和国际机制的作用^[29]。通过分析“复合相互依赖”的政治进程,可以解释危机的外溢如何得以抑制,以及在某些领域北极国家间合作得以持续的原因。例如,在复合相互依赖的状态下,问题领域往往彼此分离,这使得危机爆发时国家会谨慎使用“联系战略”以控制危机波及更多领域。问题领域的分离也为“议程设置”的继续运作创造了空间。“复合相互依赖”情况下的议程设置,并非只取决于国家所感知的安全威胁等政治-军事问题,还受到如国际机制、跨国与跨政府联系和国内政治事务等因素的影响。国际机制在“复合相互依赖”状态下同样发挥着重要作用,它既是议程的设置者,也是联盟的促进者,有些机制即使在权力关系发生变化之后仍然能够继续运作,或者在危机和冲突发生后起到稳定国家间关系的作用,其原因在于这些机制往往能够带给参与方持续长效的互利。

4.1 联系战略

由于在“复合相互依赖”的条件下,问题之间没有等级之分且彼此分离,因此不易受到其他问题领域冲突的影响,也使得国家难以运用联系战略。在特定情况下,国家刻意将问题领域彼此分离。例如,北极理事会正是以科学研究、环境保护和可持续发展为重点关注领域,从而将军事和安全问题从其议程设置中分离。而北极海空搜救的合作尽管涉及各北冰洋沿岸国的海岸警卫队、国防部等(准)军事部门参与,但其本质还是以人道主义救援为出发点,从而与传统意义上的军事行动区别开来;这使得即便北极军事对立关系重启,搜救合作仍可继续维持。

同样在国家双边关系中,问题领域的分离使

得国家更聚焦于通过合作获取更多收益。例如,巴伦支海海域鳕鱼资源占全球鳕鱼储量近一半,年经济产值达数十亿美元,现阶段,俄罗斯与挪威建立了巴伦支海渔业联合管理机制。如果该机制受到双边政治关系恶化的影响而破裂,导致IUU 捕捞(非法、不报告、不管制捕捞)、过度捕捞等行为的出现,将为两国渔业发展带来损失。因此,两国有强烈的动机将渔业合作从双边关系的不稳定因素中分离开来。

在复合相互依赖的情况下,不仅军事强国越来越难以依靠其军事的支配地位来控制其处于弱势的结果,而且经济强国在试图运用其总体经济实力影响其他问题的结果或者达到某些政治目的时,也常常受到国内、跨国和跨政府行为体的限制,因为后者反对拿它们的利益作为交换筹码。乌克兰危机爆发后,在北极事务上美欧国家针对俄北极油气产业展开的经济制裁正是联系战略的尝试,但该尝试并未达到目的。尽管俄罗斯因制裁而蒙受经济损失,但并未从克里米亚撤出,还针对美欧国家的农牧渔产业实施反制措施。同时,由于国家间差异,比如在北极事务上如挪威、冰岛等对俄罗斯政治经济依赖性较强的小国,相比于其他国家,其政策选择也更为灵活。比如冰岛未公开宣称加入对俄的经济制裁^[30],因而也保留了俄罗斯继续成为其渔业产品出口的重要市场;挪威国家石油公司和俄罗斯石油公司在北极巴伦支海海域的油气联合开发项目,受制裁影响暂停了在两国巴伦支海划界的俄罗斯一侧的作业活动,而在挪威一侧的勘探作业于2014年8月如期展开^[31]。此外,欧美国家的主要跨国能源企业因搁置在俄北极陆架油气勘探和开发项目而经济受损,这些企业作为重要利益集团通过游说所在国政府使之政策出现松动,如英国BP石油集团、意大利埃尼(ENI)石油集团、奥地利石油天然气集团(OMV)在制裁实施的一年后,重启了与俄的北极能源合作。

地缘毗连性也使联系战略难以发挥作用,在地理上更为接近的北极次区域合作受到域外地缘政治的波及程度则要小得多,比如俄罗斯与北欧国家参与的巴伦支-欧洲北极理事会(Barents-Europe Arctic Council)框架下环境与经济领域的多边合作并未受到乌克兰危机的太大影响。而如

果将北极作为一个整体观察,北极区域治理机制的存在、合作共识的建立以及区域互动过程中形成一定程度的独立性与排他性,使得域外冲突的波及在北极地区显现出一定的隔离或滞后效应,并未发生如在北极以外的问题上俄罗斯与西方国家的政治经济关系全面崩溃的情况。

4.2 议程设置

根据罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈的观点,传统国际政治的分析方法侧重于军事与安全事务而很少关注更广泛的政治问题的议程形成,但随着国际政治行为体的多元化、武力效用的下降、国内政策与外交政策的界限趋于模糊,以及复合相互依赖条件的成熟,议程设置的形成也变得微妙与多样化。后冷战时期北极地区大多数的议程设置并非由安全威胁决定,而是取决于这些国家共同关心并采取集体行动加以应对的问题和挑战。

议程设置的多样化和差异化也体现在北极国家因时制宜,根据不同问题选择更利于问题达成的机制和措施。例如,俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)等北冰洋沿岸国对其北冰洋陆架的主张是将申请文件及水文、地质等技术性资料提交至联合国大陆架界限委员会进行审核,而非以“扇形原则”或“先占原则”等国际习惯法作为主张依据。在北冰洋公海渔业管理问题上,北冰洋沿岸国采取单边措施,形成排他性的管理联盟,而非在北极理事会或区域性渔业组织的框架下与其他国际社会行为体展开协商;与之相反,在极地航行规则制定的问题上,北极国家则主张将国际海事组织(IMO)作为谈判与协商的主要载体,以获得来自北极域外航运国的支持。针对不同议程设置而采取不同解决机制可以促成相关国家在特定问题领域达成共识或建立联盟,从而超越这些国家在其他问题领域上的冲突,这也说明了为何俄罗斯与其他北极国家在北极政治经济关系基本破裂的情况下,在海洋制度、渔业、航运和北极理事会等问题上的合作依然得以维持。

4.3 国际机制

对于国际机制的作用,罗伯特·基欧汉进一步指出,即便权力关系发生变化,国际机制仍能继续运作并呈现出一定程度的惯性和独立性;机制可以提高信息的对称性,帮助国家保持经常性接触,为有序的多边协调创造条件,并在机制中

的不同议题以及不同的机制间建立联系,“即使成员间的权力变得更加分散,集体行动问题的解决更加严峻,这些都可以因国际机制提供的具有促进达成一致的信息效应而得到弥补”^[32]。就现有北极区域治理机制——北极理事会而言,每两年举办一届的北极理事会部长级会议是理事会的最高权力和决策机构,主要职责在于确立和评估优先议题、项目规划和组织架构,每年举办两届的北极高官(Senior Arctic Official, SAO)会议则是理事会的执行机构^[33],加之召开次数更为频繁的理事会工作组(Working Groups)和特别行动组(Task Forces)会议,构成北极跨政府的信息沟通与联系的主要渠道。俄罗斯政府在与西方国家关系破裂后并未选择缺席北极理事会的各级会议,其他北极国家也没有选择联系战略将乌克兰危机与北极理事会的合作挂钩,这凸显了该机制构建跨政府联系渠道的韧性。在权衡之下,谋求并维持在北极海空搜救、环境保护、渔业管理等功能性领域的协同合作以及确保北极国家相较于域外国家在北极事务上的主导作用更符合各方的利益关切。

此外,北极理事会功能设置的另外两个特征将该机制与俄罗斯和西方国家间的权力变化隔离开来。一方面,如前所述,军事和安全议题从北极区域机制创设之初就被规避;另一方面,北极理事会采取的协商一致的决策方式使得任意一国都拥有否决权,保障其不受其他国家施加决定的影响,也为俄罗斯提供了阻止不利于其结果的可能性。这解释了为何即使在冲突期间,俄罗斯同样

支持并参与北极理事会的工作,因为脱离了北极理事会的机制,俄罗斯对北极事务的主导权和掌控力可能会受到削弱。

5 结论

对于后危机时期对立国家间部分领域合作关系的延续,“复合相互依赖”提供了有力的理论解释。正如乌克兰危机陷入僵局后,北极国际关系并未沿袭现实主义的理想模式位移,虽然俄罗斯与其他北极国家在军事、政治与经济领域的合作受制于美俄战略矛盾和冲突而破裂,但在海洋制度、渔业、航行等功能性领域的合作依然继续,使得北极国家间关系呈现出断裂性和连续性的动态组合。本文详尽阐述了一个事先存在的“复合相互依赖”的状态,如何通过联系战略、议程设置和国际机制的政治进程和渠道,成功避免国家间关系的全面破裂并控制危机的外溢,同时为冲突方保有在有限领域的合作关系和沟通渠道的畅通,有助于重塑信任并恢复合作关系。正如美国北极事务特别代表罗伯特·帕普(Robert Papp)所言,“(在北极事务上)维持与俄罗斯诚恳、专业和富有成效的关系时非常重要的,也是美国政府最高优先事项之一”^[34]。俄罗斯总统普京也称,“如果孤身一人则无法在北极生存;自然使人和国家相互依赖、相互帮助”^[35]。尽管乌克兰危机对北极产生了波及和外溢效应,但北极国家同时也意识到在北极地区所面临的共同关切的问题和挑战将各利益相关方指向协同和合作,而非冲突和对抗。

参考文献

- 1 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 22—23.
- 2 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 24—28.
- 3 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 10—11.
- 4 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 27.
- 5 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 93.
- 6 邓贝西, 张侠. 试析北极安全态势发展与安全机制构建[J]. 太平洋学报, 2016, 24(12): 42—50.
- 7 North-East Atlantic Fisheries Convention[EB/OL]. London. [1959-01-24]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/269717/NE_Atlantic_Fisheries_Conv.pdf.
- 8 邹磊磊, 密晨曦. 北极渔业及渔业管理之现状及展望[J]. 太平洋学报, 2016, 24(3): 86—93.
- 9 The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference[EB/OL]. Ilulissat, Greenland. [2008-05-29]. <http://www.oceanlaw.org/downloads/>

- arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.
- 10 喻常森. 认知共同体与亚太地区第二轨道外交[J]. 世界政治与经济, 2007(11): 33—39.
 - 11 周良. 俄罗斯宣布开放北极地区的空中通道[EB/OL]. 新华网. [2001-01-15]. <http://news.carnoc.com/list/3/3628.html>
 - 12 大西富士夫. 日本北极政策的发展: 从介入到战略[M]//杨剑. 亚洲国家与北极未来. 北京: 时事出版社, 2015: 185.
 - 13 张侠, 屠景芳, 钱宗旗, 等. 从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析[J]. 极地研究, 2014, 26(2): 268—275.
 - 14 Bryanski G. Russia's Putin says Arctic trade route to rival Suez[EB/OL]. Reuters. [2001-09-22].
 - 15 Northern Sea Route Information Office[EB/OL]. <http://www.arctic-lio.com>.
 - 16 Ministry of Energy of Russian Federation. Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030[EB/OL]. Moscow. [2009-11-13]. [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf).
 - 17 Arctic Council. Declaration on the Establishment of the Arctic Council[EB/OL]. Ottawa. [1996]. https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCs-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y.
 - 18 杨剑. 北极治理新论[M]. 北京: 时事出版社, 2014: 270—272.
 - 19 Arctic Economic Council[EB/OL]. <http://arcticeconomiccouncil.com/>.
 - 20 邓贝西, 张侠. 俄美北极关系视角下的北极地缘政治发展分析[J]. 太平洋学报, 2015, 23(11): 38—44.
 - 21 Pettersen T. USA cancels joint exercises with Russia[EB/OL]. Barents Observer. [2014-03-05]. <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/usa-cancels-joint-exercises-russia-05-03>.
 - 22 Le Miere C. Ukraine brings cool wind to the Arctic[EB/OL]. IISS Voices. [2014-09-20]. <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2014-b4d9/september-2f2a/ukraine-arctic-9239>.
 - 23 Astakhova O, Golubkova K, Soldatkin V. Fresh sanctions will freeze big foreign oil projects in Russia[EB/OL]. Reuters Moscow. [2014-09-14].
 - 24 Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic[EB/OL]. <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531>.
 - 25 Parfitt T. More than 50 fishermen feared dead in Bering Sea trawler tragedy[EB/OL]. [2014-12-02]. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11267813/More-than-50-fishermen-feared-dead-in-Bering-Sea-trawler-tragedy.html>.
 - 26 Jonas Karlsbakk. Joining efforts for search and rescue[EB/OL]. Barents Observer. [2015-06-08]. <http://barentsobserver.com/en/borders/2015/06/joining-efforts-search-and-rescue-08-06>.
 - 27 邹磊磊, 黄硕琳. 试论北冰洋公海渔业管理中北极5国的“领导者”地位[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2016(3): 6—13.
 - 28 封帅. 概念红利、内生性障碍与俄罗斯北方海航道开发的战略困境[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2016, 2(5): 80.
 - 29 (美)罗伯特·基欧汉, 约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 28—35.
 - 30 IceNews. Iceland not on EU sanction list confirms Russia[EB/OL]. [2014-08-11]. <http://www.icenews.is/2014/08/11/iceland-not-on-eu-sanction-list-confirms-russia/#axzz4RrFLLBnn>.
 - 31 Rosneft Press Release. Rosneft and Statoil Start Exploration Operations on the Norwegian Continental Shelf in the Barents Sea[EB/OL]. [2014-08-18]. <https://rosneft.com/press/news/item/153659/>.
 - 32 (美)罗伯特·基欧汉. 霸权之后: 世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和, 译. 上海: 上海世纪出版社, 2012: 100—103.
 - 33 杨剑. 北极治理新论[M]. 北京: 时事出版社, 2014: 143—144.
 - 34 Martinson E. Arctic meeting in Alaska being planned for Kerry, Lavrov and other officials[EB/OL]. Alaska Dispatch. [2015-05-31]. <https://www.adn.com/arctic/article/us-russia-collaboration-continues-arctic-despite-sanctions/2015/07/15/>.
 - 35 Harding L. Vladimir Putin calls for Arctic claims to be resolved under UN law[EB/OL]. The Guardian. [2010-09-23]. <https://www.theguardian.com/world/2010/sep/23/putin-arctic-claims-international-law>.

ARCTIC COOPERATION AFTER THE UKRAINE CRISIS: PERSPECTIVE OF COMPLEX INTERDEPENDENCE

Deng Beixi¹, Zou Leilei², Tu Jingfang¹

(¹Polar Research Institute of China, Shanghai 200136, China;

²Shanghai Ocean University, Shanghai 201306, China)

Abstract

The continuation of interstate cooperative ties between conflicting parties in a post-crisis era can be explained definitively by the concept of “complex interdependence”. As the Ukraine crisis drags on and accelerates further, cooperation between Russia and Western countries has not ended altogether. In the Arctic at least, cooperation in such functional domains as search and rescue, fishing, and navigation as well as in the Arctic Council is barely or only slightly affected. This portrays interstate cooperation in the Arctic as a dynamic combination of rupture and continuation. The ongoing political dynamics in the Arctic reflect how a pre-existing situation of complex interdependence can prevent the entire breakdown of interstate relations. It can also avert escalation of a crisis through the approaches of a linkage strategy, agenda setting, and international regimes. At the same time, pre-existing complex interdependence can keep open channels of communication between the conflicting parties and further facilitate the process of re-building confidence.

Key words complex interdependence, Arctic cooperation, Ukraine crisis