

德国北极政策的新动向、战略考量及影响^{*}

赵宁宁

摘要： 北极地区的“再军事化”趋向及美国北极战略的转向正在重构北极地缘政治新格局，势必对北极事务的国际合作进程产生重大影响。为应对北极地缘政治竞争新态势，推动北极环境治理取得新突破，引领欧盟北极政策的调整，德国政府2019年8月发布了新的北极政策文件《德国北极政策方针：承担责任、夯实信任和塑造未来》。新政策在立场起点上强调北极事务的全球性，在关注领域上拓展至传统安全议题，在话语建构上凸显责任担当，将会有效指导德国国内各界在北极地区的行动，提升德国在北极治理中的国际影响力和话语权。

关键词： 德国北极政策； 北极治理； 国际责任； 传统安全

作者简介： 华中师范大学 政治与国际关系学院 副教授 武汉 430079

中图分类号： D751.6

文献标识码： A

文章编号： 1005 - 4871(2020)01 - 0004 - 13

2019年8月21日，德国政府发布了更新版的北极政策文件《德国北极政策方针：承担责任、夯实信任和塑造未来》（下文简称2019年《德国北极政策方针》）。^①通

^{*} 本文是笔者主持的教育部2017年人文社会科学研究青年基金项目“提升中国北极治理话语权的公共外交策略研究”（编号：17YJCGJW011）的阶段性研究成果。

^① Federal Foreign Office, “German Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future”, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-arctic-policy-guidelines/2240022>, 访问日期：2019 - 08 - 22.

过此次北极政策的更新,德国政府向国际社会表明,在北极治理新情势下,德国积极参与北极事务、推动北极善治的政策原则和立场。相比 2013 年德国首份北极战略文件《德国北极政策的指导方针》,更新版的北极政策文件有其自身独特的利益认知、目标定位及政策路径。它总体反映了德国政府对当前北极地缘政治及经济环境的全新认识,有助于引导或协调国内不同政府部门、不同行业团体以及不同机构在北极地区的行动。本文结合更新版北极政策文件的主要内容,解读德国北极政策的新动向,分析其调整北极政策的战略考量,并阐述其潜在的政策影响。

一、德国北极政策的新动向

2019 年《德国北极政策方针》基于当前全球环境治理和北极地缘政治新态势,立足德国在北极地区的国家利益认知,结合过去多年德国北极政策的经验及不足,在北极政策的立场起点、话语体系和关注议题等方面有较大调整。

(一)立场起点:内嵌于全球环境治理进程中的北极事务

新世纪以来,北极地区主要因为全球气候变暖所引起的冰川融化及生态环境恶化走进国际社会的视野。目前,国际社会主要成员公认北极生态环境恶化的主要动因是气候变暖,在成因上存在较强的输入性属性,但北极冰融及生态环境恶化的影响不仅仅局限在北极八国所界定的北极区域内,而是具有全球性,在结果上具有较强的输出性属性,在根本上凸显了北极事务的全球性。保护北极和治理北极的重任在原则上不可能由北极国家单独承担,而是需要包括北极国家在内的国际社会成员共同贡献治理方案、共同担当治理责任。然而在现实中,北极八国依靠北极理事会所建构的制度优势,北冰洋五国利用国际海洋法体系所赋予沿海国特殊的权利责任体系,试图固化自身在北极事务中的主导地位。^① 因此,在国际实践中,中国、德国、日本等域外国家都为自身北极政策实践量身制作不同国家身份,寻求和建构参与北极治理的合法合理依据,增强自身北极事务参与的合法性及合理性,弱化北极国家所架设的权利障碍。

作为欧洲大国,德国密切关注北极冰融对本国生态环境、农业生产环境、渔业发展环境等所带来的综合影响,维护本国环境安全;同时密切关注北极资源开发和北极航道商业化探索及利用所带来的经济机遇,拓展本国在新的北极地缘经济版图中的商业存在感。然而,过度表达在北极地区的经济利益诉求,往往会引起北极国家、北极原住民及环保类国际非政府组织的批评,不利于德国在北极事务中发展合作伙伴和拓展朋友圈。为此,德国新北极政策以北极环境保护和治理为切入点,

^① 赵宁宁、欧开飞:《冰岛与北极治理:战略考量及政策实践》,载《欧洲研究》,2015 年第 4 期,第 114 - 125 页,这里第 122 页。

并视北极事务为全球环境治理和全球气候外交的重要组成部分以及检验《巴黎协定》是否具有足够效用的重点区域。2019年《德国北极政策方针》开篇指出,北极地区气候变暖的速度是全球其他地区的两倍,德国政府把北极地区视为在地缘生态、地缘政治和地缘经济方面对全球发展产生重大影响的地理和政治区域,提出持续性的北极气候和环境保护是德国北极政策的核心目标,把保护北极独特的生态环境和生物多样性视为优先事项,承诺在德国国内有效落实《巴黎协定》的碳减排目标和措施,支持世界气象组织及其他国际组织的活动,以加强对北极区域的气候和环境监测。应该说,贯穿于2019年《德国北极政策方针》的一个根本视角是德国视北极事务为内嵌于全球环境治理的重要构成,这为德国参与北极治理提供了一条便利的政策路径。德国依靠在当前全球环境治理及气候外交进程中的优势话语权、扎实的科学技术积累和较强的议程设置和规则供给能力,可以自然并有效地切入到北极事务当中,为其深度参与北极治理提供突破口。

(二) 话语转换:凸显责任担当,建构北极责任话语体系

国际责任是一个国家对外部世界所承担的相关义务,主要体现为一个国家对国际社会所做出的贡献。国际社会成员尤其是大国只有积极践行国际责任,才能实现国家利益和国际社会整体利益的有效融合,降低甚至消除公地悲剧的影响。2013年《德国北极政策的指导方针》在话语内容方面虽不缺少国际责任等政策词汇,但其核心话语体系是“聚焦北极资源开发机遇、维护德国北极权益”,这与当时德国工商产业界对北极经济开发的乐观预期密切相关。然而,北极冰融所带来的环境恶化与北极经济开发机遇的矛盾是当前国际社会成员处理北极事务难以逃避的政治和舆论话题。以绿色和平组织、国际地球之友、世界自然基金会为代表的环保类国际非政府组织,依靠其所占据的道义制高点,往往能有效动员国际舆论对一国的北极环保政策给予称赞,而对不负责任的北极经济开发政策进行“口诛笔伐”。譬如英国政府在其2013年10月发布的北极政策文件中提出的一系列政策工具得到世界自然基金会的认可和赏识。世界自然基金会甚至建议英国北极事务官员要与其他国家分享制定北极政策的经验。^①

2019年《德国北极政策方针》的核心概念便是承担责任,并以该概念为导向,系统提出了德国参与北极事务的具体政策工具,建构德国在北极治理中的国际责任话语体系。针对北极国家对域外国家参与北极事务的担忧,更新版政策文件提出,德国尊重国际海洋法体系和北极理事会当前在北极治理中的重要治理角色;针对气候变化是北极环境问题的根源所在这一事实,德国政府提出,持续性的气候和

^① House of Lords, “Responding to a Changing Arctic”, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldarctic/118/11809.html#_idTOCAnchor-59, 访问日期:2019-08-25.