

约束与突破：中国在北极理事会的 规范性话语权提升路径探析^[1]

肖 洋

【内容提要】 北极理事会作为最具影响力的北极地区国际组织，其规则制定行为深刻影响了北极秩序的演变。中国不仅是北极事务的“利益攸关方”，也是北极治理的后来者。要融入以西方国家主导的北极治理格局，就需要借助北极理事会来维护中国的北极利益。获取并提升规范性话语权，是中国制度性参与北极治理的重要目标。随着国际地位的提升与北极治理环境的转变，为了护持合理的北极权益，中国有必要提升在北极理事会中的规范性话语权。当前，中国可以通过充分利用参会权来提升对北极理事会建章立制的知情能力，从而逐步突破身份与权益限制，以及北极国家对北极治理规范性话语权的垄断。

【关键词】 北极理事会 规范性话语权 北极治理 “冰上丝绸之路”

【作者简介】 肖洋，北京第二外国语学院政党外交学院副教授、博士，和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】 D835.10

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-6241(2020)01-0035-15

[1] 本文系作者主持的国家社科基金一般项目“‘冰上丝绸之路’倡议下北极经济发展的国际协调机制研究”（项目批准号：19BGJ076）的阶段性研究成果。

对于中国参与北极治理的价值体系构建而言，最具影响力的贡献不是提供“就事论事”的政策建议，而是能够在北极治理的理念版图与议题框架中，提供中国智慧、留下中国印记。^[1]随着“冰上丝绸之路”建设的不断推进，中国参与北极治理的进程，已经将实践重点从研究北极航运与自然资源开发愿景的经济获益问题，转向获取北极治理规范性话语权的制度获益问题。这种方向性的转变，促使中国重新思考与北极理事会这一最具影响力的北极地区国际组织的互动模式及其战略价值。北极理事会设置的观察员制度虽然规定非北极国家不能晋升为拥有决策权的成员国，但同时也赋予中国有限参与相关会议的权利。在权利和身份双重受限的状态下，如何有效参与北极理事会的建章立制进程，成为护持中国合理北极权益的核心议题。

一、北极理事会规范性话语权的要素配置

北极治理“规范性话语权”，是指国际行为体通过话语博弈对北极治理所需的国际规范体系与具体国际规范产生支配性影响。换言之，获取北极治理规范性话语权，就是获取影响和主导北极治理规范构建、革新进程的能力。北极治理规范性话语权的概念，包括两方面的含义：一是有权发表对北极事务的利益关切、观念主张、议题倡议，并且这种权力受到国际法保护；^[2]二是能够实质性影响相关国际组织北极治理国际规范的构建与决策过程。获取并提升规范性话语权，是中国制度性参与北极治理的重要目标。国际海事组织、北极理事会等国际组织，是负责议题设置、管理国家行为、制订国际规则等决策过程的重要行为体，这些议题设置和决策过程与国际规范性话语权密切相关。因此，中国参与北极治理，需要高度重视相关国

[1] 柳思思：《差序格局理论视阈下的“一带一路”——从欧美思维到中国智慧》，载《南亚研究》2018年第1期，第1-14页。

[2] Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, pp.379-382, 1988, <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/32/4/379/1805478?redirectedFrom=fulltext>.

际组织建章立制与国际规范性话语权之间的关系。北极理事会作为北极地区最大的多边协商平台，不仅是北极治理的主要参与者，还是相关国际规范的核心供给者，能够为国家获取和运作规范性话语权，提供资源保障、平台保障、受众保障、议题保障等话语要素。中国参与北极治理的话语博弈，可以在北极理事会框架下合理辨识和配置这些话语要素，为北极治理提供有效和稳定的国际规范性公共产品，以推动与其他利益攸关方在北极经贸、环保、产业布局等领域的合作，最大限度地维护中国的北极权益。

话语资源是规范性话语权的基础要素。话语资源，是指国际行为体获取规范性话语权的来源和依据。^[1]在北极治理的语境下，国际行为体掌握了一定的话语资源之后，能够影响国际舆论的导向以及北极治理规范的设置过程。可以说，国家能否获取国际组织所蕴含的话语资源，取决于本国的综合国力。一方面要苦练内功，增强本国的硬实力，另一方面也要依靠国际组织等多边平台，提升本国的国际影响力与号召力，因此获取话语要素，需要进行长期的资源投入。

话语平台是规范性话语权的施展要素。话语平台，是指国际行为体能够选择治理议题并参与规范构建的文本撰写与决策流程。中国参与北极治理，可依托北极理事会下设的工作组，就共同关心的议题阐述中国主张与中国方案。对于北极理事会中处于磋商困境的议题，中国可以在国际海事组织等全球性国际组织中提出相关议题的磋商提案，如果能产出有效成果，则会产生示范和指引作用，从而促进国际规范体系之间的规范融合，提升中国规范性话语权的实施成效。

话语对象是规范性话语权的目标要素。话语对象，是指国际行为体施展北极治理话语的受众集合。北极治理是国际行为体群策群力的过程。中国作为域外国家，在参与北极治理时，需要借助国际组织等多边平台来选

[1] Jennifer Spence, "Is a Melting Arctic Making the Arctic Council too Cool? Exploring the Limits to the Effectiveness of a Boundary Organization," *Review of Policy Research*, pp.790-793, 2017, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/ropr.12257>.

择话语对象。话语对象的选择，不仅要考虑目标对象对中国倡议的期望，同时还应汇聚话语对象对中国的身份认同与理念支持，最终形成以中国为主导的话语联盟。^[1] 国家选择话语对象都极为审慎，通常坚持有效性原则，即哪些国家能有助于中国获取话语资源，哪些国家可能因核心利益分歧巨大而不利于缔造稳固的话语联盟。让国际社会认同中国参与北极治理的话语内容，需要谨慎选择话语对象的数量与现实影响力。^[2] 规范性话语权的施用目标是通过主导国际规范的构建来引导多个国际行为体的集体行动，因此，从节约成本与提高效果的视角来看，北极理事会兼具话语对象供给与规范构建机遇供给的双重角色。对规范性话语权的主体而言，话语对象的意见反馈与立场变化，是判断自身规范性话语权有效性的重要依据。

话语内容是规范性话语权的载体要素。话语内容，是指国际行为体参与北极事务的价值观、利益诉求、目标等的信息集合。话语内容具有建构性，只有符合特定国际组织运转规则和大部分成员国认同需求的话语内容，才有可能得以推广，从而提升规范性话语权的效用^[3]，反之则仍然是语言层面的叠加，无法上升到国际政治层面。在北极理事会框架下，北极域内外国家都有权进行议题倡导，但最终的决策文本通常由核心成员国提供。

综上所述，中国在北极理事会框架内的话语博弈中，需要高度重视上述四大话语要素的综合运用（见图1）。中国可以通过对自身话语角色的准确定位、对话语对象的谨慎选择、对话语内容的精心设计、对话语平台的高效参与，甚至包括对话语时机的有效把握，以及对话语方式的妥善调整等途径，来提升在北极治理中的规范性话语权实施效果。在已经获得一定

[1] 柳思思：《欧盟气候话语权建构及对中国的借鉴》，载《德国研究》2016年第2期，第32页。

[2] Lene Hansen, *Security as Discourse: Discourse Analysis and the Bosnian War*, London and New York: Routledge, p.18, 2006, <https://www.taylorfrancis.com/books/9780203236338>.

[3] Jennifer Milliken, "The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods," *European Journal of International Relations*, pp.225-231, 1999, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066199005002003>.

的话语资源的情形下，提高话语博弈技巧，充分利用话语平台所提供的机遇，发挥中国作为负责任大国的角色优势，克服传统上双边外交重于多边外交的行为惯性，对于提升中国在北极理事会中的规范性话语权实施效果至关重要。

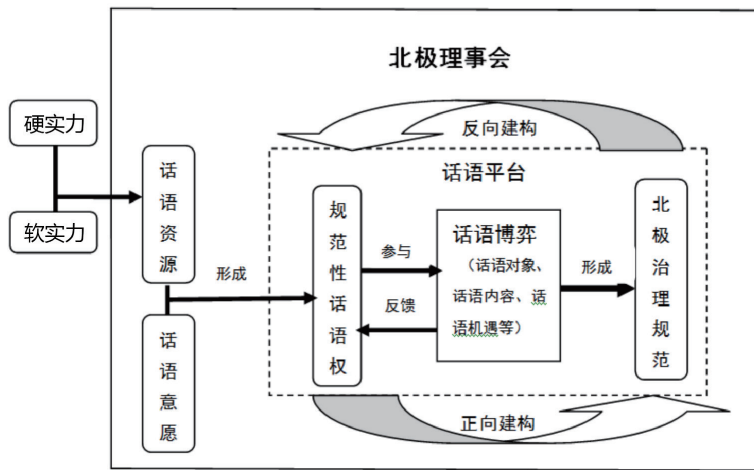


图1：北极理事会规范性话语权要素配置与运作逻辑

图片来源：作者自制

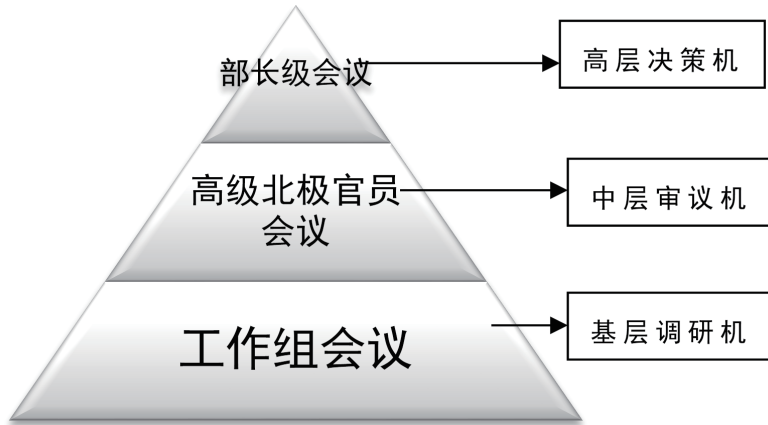
二、北极理事会的决策架构与中国的权益辨识

虽然北极理事会是一个“政策协商”与“规范构建”并行的国际组织，^[1]但它仍然是商讨北极环境保护、经济开发与人类发展等议题的重要政治平台。准确把握北极理事会建章立制的基本流程，明晰中国作为永久观察员的权力范围，是提升中国在北极理事会规范性话语权的基本要求。

北极理事会的决策架构由不同层次的会议系统构成。北极理事会的会议系统分为三个层次：部长级会议、高级北极官员会议、工作组会议（见

[1] Molenaar E.J., “Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea,” *International Journal of Marine and Coastal Law*, pp.553-595,2012, <https://www.deepdyve.com/lp/brill/current-and-prospective-roles-of-the-arctic-council-system-within-the-boqptsJ9Mf>.

图2)。部长级会议 (Ministerial Meetings) 是高层会议, 每两年召开一次, 通常由北极八国的外交部长们参加, 其重要职责是启动北极理事会的终极决策程序, 例如审议并批准国际规范、吸纳新的观察员、公布最新发展纲要等。高级北极官员会议 (Senior Arctic Officials Meetings, 以下简称“高官会议”) 是中层会议, 每年举行两次, 通常由北极八国派遣相关部长围绕特定的议题展开交流^[1], 负责起草呈送部长级会议审批的具体议案, 并指导附属机构的工作。工作组会议 (Working Group) 是基层会议, 每年至少召开一次。北极理事会通过常设的6个工作组进行北极知识生产管理。每个工作组负责执行北极理事会高官会议确定的科研项目。



图片来源：作者自制

北极理事会之所以采取这种三层决策架构, 是为了尽可能准确地识别北极地区社会经济发展的核心利益关切。按照这种自下而上的议事原则, 北极理事会的规范构建流程如下: 工作组负责特定议题的调研和草案撰写工作, 并将调研结果与国际规范草案提交至高官会议; 高官会议对这些国

[1] Andrew Chater, “An Explanation for the Growing Institutional Capacity of the Arctic Council,” *The Northern Review*, pp.51-60,2018, <https://thenorthernreview.ca/index.php/nr/issue/view/48>.

际规范草案进行评估,将达成共识的国际规范草案呈送给部长级会议审批。^[1]

那么,中国作为北极理事会观察员拥有何种权力,能在建章立制的哪个阶段发挥作用?按照北极理事会《附属机构的观察员手册》(Observer Manual for Subsidiary Bodies,以下简称《观察员手册》)的规定,观察员的基本权力有四种:列席会议权、陈述权、项目参与权、分论坛倡议权。^[2]列席会议权,是指观察员在获得会议主席的同意后,能够参会并获得会议文件。虽然观察员没有决策的权力,但能够通过列席各级会议,向北极八国随时表达己方的意见和看法,潜移默化地影响北极理事会的规范构建进程,从而部分维护和实现中国的北极权益。

陈述权,是指观察员在获准参会后有权陈述自身的观点。但参会不一定能够陈述,这都需要会议主席来决定观察员能否、以及采取何种方式陈述己方观点。陈述权分为口头陈述和书面陈述两类。事实上,在高官会议上观察员就没有陈述权,除非涉及到自身核心利益,观察员可向北极理事会提出陈述申请,经批准后方可进行书面陈述。在工作组层面,如果会议主席决定中国代表可以口头发言或提交书面声明,则中国代表的发言顺序排在成员国和永久参与方之后。在部长级会议上,中国只能进行书面陈述,且参会权也受到一定限制。

项目参与权,是指观察员有权参与执行北极理事会工作组的科研项目,并有权为项目运行提供资金支持。观察员也可与成员国或永久参与方共同提出立项申请,并通过提供项目资金的方式获取话语权。由此可见,项目参与权是中国能够发挥资金优势,获取北极理事会议题设置、话语客体支持等规范性话语权要素的重要权利。

[1] 李振福、刘超:《北极航线对于中国的梯度影响分析》,载《和平与发展》2015年第6期,第82页。

[2] Arctic Council Secretariat, *Observer Manual for Subsidiary Bodies*, 2013, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/EDOCS-3020-v1B-Observer-manual-with-addendum-finalized_Oct2016.PDF?sequence=8&isAllowed=y.

分论坛倡议权,是指观察员可根据自身的利益诉求,在北极理事会部长级会议主议题的框架内,有权倡导子议题分论坛。由于北极国家数目有限,难以包揽所有议题的组织工作,因此交由观察员国发起分论坛。分论坛倡议权的价值在于:中国可根据自身利益诉求和规范性话语权需要,灵活参与或倡导特定议题的分论坛,加强与其他利益攸关方之间的沟通与政策协调,推动北极理事会的议程和话语导向,朝着有利于中国利益的方向发展。

由此可见,工作组的相关会议是北极理事会建章立制的基础。工作组负责北极国家气候环境、经济活动、原住民健康事务、可持续发展等议题的评估报告和政策议案的调研与撰写工作,不仅是北极理事会必不可少的机构职能,而且与中国的北极权益密切相关。^[1]因此,在中国作为观察员的权益难以实现较大提升的现状下,参与北极理事会工作组的相关会议,是中国争取规范性话语权的重要平台,亦是参与北极理事会建章立制的有效途径。

三、北极理事会观察员制度对中国的话语约束

从成立伊始,北极理事会就准许非北极国家、全球政府间组织和非政府组织等成为观察员。^[2]进入21世纪以来,国际社会开始高度关注北极事务,越来越多的非北极国际行为体开始申请北极理事会观察员地位。北极国家为此也一再修订观察员的入会门槛与权利范围。2011年,北极国家修订了北极理事会的议事规则,并于两年后的基律纳部长级会议上接纳中国、印度、意大利、日本、韩国和新加坡为永久观察员。

鉴于大量对北极事务感兴趣的域外国家进入到北极理事会,北极理事

[1] Page Wilson, "Society, Steward or Security Actor? Three Visions of the Arctic Council," *Cooperation and Conflict*, pp.2-8, 2015, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836715591711>.

[2] 当前有13个国家为北极理事会观察员,它们是:法国、德国、意大利、日本、荷兰、中国、波兰、印度、韩国、新加坡、西班牙、瑞士、英国。Arctic Council, *Observers*, 2015, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>.

会出现了“门罗主义”化的趋势，即北极国家加强内部合作，共同管理北极理事会的建章立制进程，同时通过《观察员手册》严格限制观察员的权利与影响力。这一规范性文件规定：观察员只有在受到邀请后，方能列席北极理事会所有级别的会议，同样也需经过批准才能在会议中陈述己方观点。^[1] 北极国家这种“排他性开放”的制度设计，既不会打消观察员的积极性，又不会增大观察员对北极理事会规范构建的影响力，可谓是煞费苦心。具体而言，体现在以下四个方面。

一是开放基层会议系统。这是因为工作组、专案组和专家小组主导着北极理事会规范构建的初级阶段，无论是议题设置还是项目可行性论证，都需要巨额资金支持，并且工作组的研究成果也不一定都能成为规范制定的参考依据。因此，鼓励观察员参与工作组的相关会议与项目，不仅体现了北极理事会的“包容与开放”，为北极域内外国家“提供一个开放交流的平台”，而且让观察员分担议题设置的“验错成本”（Trial and Error Costs）与规范构建的“前期成本”（Upfront Costs）。在工作组会议中，观察员可以积极参与讨论，用更广泛的方法去影响谈判。例如与北极国家或永久参与方合作起草项目议案、通过资金或实物偿付方式来资助和主持一个与项目相关的研讨会等。^[2]

二是通过独揽人事任命权来监管观察员的活动。观察员在工作组的活动，需接受工作组管理/指导委员会的领导，工作组管委会成员全部来自北极理事会成员国和永久参与方，工作组成员则来自成员国政府部门的专家级代表和科研人员。由于每个工作组的科研成果，都是一份向北极理事会介绍各自议程和政策议案的战略切入点，控制了工作组的管理层，就有权

[1] Arctic Council Secretariat, *Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies*, pp.8-12, 2013, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939>.

[2] Andrew Chater, "An Explanation for the Growing Institutional Capacity of the Arctic Council," *The Northern Review*, pp.51-80, 2018, <https://thenorthernreview.ca/index.php/nr/article/view/772>.

将最符合北极国家利益的政策议案，作为小组最具代表性的成果，提交高官会议和部长级会议审议。

三是限制观察员对高级别会议的参与。北极理事会越高级别的会议，观察员的参会权和陈述权越少，北极国家借此能控制相关会议的议程和规范决策的正式程序。北极理事会部长级和高官会议有一套严格的组织程序和紧密的议事日程，所以在大多数场合下，观察员至多仅能发表书面陈述或者在休息时间举行一场非正式谈话。工作组等基层会议的形式相对自由开放，允许观察员参会，甚至发表口头陈述。

四是限制观察员对北极理事会的资助额，避免出现“以钱量权”“以钱谋权”的可能。北极理事会所有工作组的研究计划需得到北极八国的共同认可后，由北极理事会秘书处提供经费支持与统筹管理。《观察员手册》明确规定观察员对北极理事会的资助额不得超过成员国，这就使得中日韩德等观察员，难以通过经济优势来提升在北极理事会的科研权限。

五是将观察员的权利与贡献率挂钩。北极八国设置了对观察员的考评机制，观察员的鉴定合格标准取决于它们在工作小组层面是否有显著的贡献，并且只有在它们不违反北极理事会成立宣言或者议事规则的基础上，才能继续享有观察员身份和权利。^[1]如果观察员被发现违背北极理事会集体利益的行为，或是无法促进工作组的项目实施，就有可能被终止观察员身份。

由此看来，在北极理事会现有组织框架下，中国面临观察员的身份劣势与权益约束，全面获取话语平台、话语对象、话语资源的难度较大。^[2]可以说，永久观察员的身份只是中国获取北极理事会参会权的“敲门砖”，其本身并无太大附加价值。因此，为了让中国的声音能够被其他利益攸关方所周知，

[1] Sebastian Knecht, "The Politics of Arctic International Cooperation: Introducing a dataset on Stakeholder Participation in Arctic Council Meetings, 1998–2015," *Cooperation and Conflict*, p.203, 2016, <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836716652431>.

[2] Valur Ingimundarson, "Managing a Contested Region: the Arctic Council and the Politics of Arctic Governance," *Polar Journal*, pp.183–188, 2014, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/2154896X.2014.913918>.

尽可能开发北极理事会的国际规范性话语权资源，中国可以通过积极参与北极理事会的各级会议，以提升对北极理事会建章立制的知情能力，逐步突破身份与权益限制，最终撼动北极国家对北极治理规范性话语权的垄断地位。

四、中国在北极理事会的参会实践与话语权提升路径

参会记录能否作为规范性话语权研究的支持材料？观察员的出席或缺席对于北极理事会的建章立制有何影响？学界对此留下了探索空间。回答这些问题，则需对中国晋升为永久观察员这6年来（2013—2018年）参与北极理事会各级会议的数据进行大跨度观察，来准确判断中国在北极理事会的规范性话语权现状。

（一）中国在北极理事会框架下，积极参加所有面向观察员的政府间会议。一是参加北极理事会所有的中高层会议。从2013年至今，中国参加了3届北极理事会部长级会议、11届高级北极官员会议^[1]，以及北极理事会成立20周年大会等。二是积极参加北极理事会成员国与观察员的沟通会议。中国参加了北极理事会成员国、观察员和外国科学团体第五、第六届国际会议，首届白宫北极科学部长级会议（1st White House Arctic Science Ministerial Meeting）^[2]，以及旨在推动北极理事会观察员与成员国之间开展务实对话与磋商的“华沙模式会议”（Warsaw Format Meeting）。三是任命高官出任中国在北极理事会的特别代表。2017年，中国外交部任命高风为北极事务特别代表，同时也是中国参与北极理事会高级北极官员会议的首席代表，以进一步扩大中国在北极的影响力。

（二）中国有限参加了北极理事会工作组的相关会议。一是北极理事会

[1] 北极理事会高级北极官员会议文件中只列出2013年10月21—23日在加拿大怀特霍斯（Whitehorse）举办的秋季会议参会名单，未列出当年3月举办的春季会议参会名单。

[2] 中华人民共和国科学技术部：《首届白宫北极科学部长级会议在华盛顿召开》，http://www.most.gov.cn/kjbgz/201610/t20161019_128269.htm。

有选择性地对中国开放工作组会议，开放会议主题主要包括北极环境保护和北极候鸟保护等跨区域治理议题（见表1），中国参会记录在5次以上的是北极海洋环境保护、北极动植物保护工作组。二是对于涉及污染物减排的技术标准设定和北极国家进行内部搜救合作的会议，则极少向中国开放。中国参会记录在2次及以下的是：负责北极海空搜救规范设置的紧急预防、准备与响应工作组；负责黑碳减排等污染物管控规范的北极污染物行动计划工作组；负责北极航运导航科技标准设置的北极监测与评估计划工作组；负责北极经济开发规范与原住民权益保护的可持续发展工作组。

表1：中国参加北极理事会各级会议情况（2013—2018）^[1]

年度	部长级会议	高官会议	工作组会议						任务组会议		
			ACAP	AMAP	CAFF	EPPR	SDWG	PAME	SCTF	TFBCM	TFOPP
2018		2		1	1			1			
2017	1	2			1			1			
2016		2		1	1			1	1		
2015	1	2			1		1				
2014		2	1		1		1	1			1
2013	1	1		1	1		1	1		1	

资料来源：本表由作者综合北极理事会及其工作组会议信息自制而成

（三）中国参与了北极理事会任务组的相关会议，产生了一定影响。北极理事会任务组（Task Force）在特定时间内针对北极国家高度关注的特定

[1] 这6个常设工作组是：北极污染物行动计划工作组（Arctic Contaminants Action Program, ACAP）；北极监测与评估计划工作组（Arctic Monitoring and Assessment Program, AMAP）；北极动植物保护工作组（Conservation of Arctic Flora and Fauna, CAFF）；紧急预防、准备与响应工作组（Emergency Prevention, Preparedness and Response, EPPR）；北极海洋环境保护工作组（Protection of the Arctic Marine Environment, PAME），可持续发展工作组（Sustainable Development Working Group, SDWG），<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/working-groups>。

议题进行研究^[1]，其成员来自于工作组中的权威型专家和北极八国的高官代表，其研究成果往往直接作为北极理事会的决策文件并被强制执行。^[2]因此，能够参加北极理事会任务组的会议，是中国提升规范性话语权的宝贵机遇。迄今为止，中国主要参加了与北极海洋环境保护和北极科考治理有关的任务组会议。例如：中国于2013年参加黑碳和甲烷任务组会议、2014年参加北极海洋油污防治任务组会议、2016年参加了科学合作任务组的会议。虽然中国高度重视这样的机会，但由于任务组的研究项目直接与北极理事会的规范构建紧密相关，因此中国受邀参会的次数较少，影响力也较为有限。^[3]

（四）中国积极向北极理事会工作组推荐专家，并实质参与相关项目的研究。中国向北极理事会工作组推荐了近30名专家，其中已有8位专家参与了特别项目、2位参与了北极海洋环境保护工作组主持的“全球海洋酸化观测网络”项目（Global Ocean Acidification Observing Networks）、2位参与了北极污染物行动计划工作组的研究报告撰写、3位参与了北极动植物保

[1] 北极理事会当前有两个任务组正在运行：北极海洋合作任务组（Task Force on Arctic Marine Cooperation），改进北极联通性任务组（Task Force on Improved Connectivity in the Arctic）。已经有9个任务组完成了科研任务，停止运行。包括：北极电信基础设施任务组（Task Force on Telecommunications Infrastructure in the Arctic）、科学合作任务组（Scientific Cooperation Task Force）、北极海洋油污防治任务组（Task Force on Arctic Marine Oil Pollution Prevention）、搜救任务组（Task Force on Search and Rescue）、黑碳和甲烷任务组（Task Force on Black Carbon and Methane）、短期气候因素任务组（Task Force on Short-Lived Climate Forcers）、推动圆桌商业论坛任务组（Task Force to Facilitate the Creation of a Circumpolar Business Forum），机构事务任务组（Task Force for Institutional Issues），北极海洋油污防备与响应任务组（Task Force on Arctic Marine Oil Pollution Preparedness and Response），<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/subsidiary-bodies/task-forces>。

[2] 例如北极理事会出台的3份强制性文件，即：《北极海洋油污防治与应对合作协定》（Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic）由北极海洋油污防治任务组起草、《北极海空搜救合作协定》（Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic）由搜救任务组起草、《加强北极国际科学合作协定》由科学合作任务组起草。

[3] 肖洋：《竞争性抵制：美国对“冰上丝绸之路”的拒阻思维与战略构建》，载《太平洋学报》2019年第7期，第66页。

护工作组主持的“北极候鸟倡议”(Arctic Migratory Birds Initiatives)项目、1位参与了北极监测与评估计划工作组主持的“应对北极变化的适应行动”项目(Adaptation Actions for a Changing Arctic)。^[1]中国专家的一些建议和贡献也被相关工作组所采纳。

(五)中国主持了与北极治理相关的一系列会议。主持学术会议是提升北极治理话语权的重要路径。例如2016年举办的“新奥尔松科学管理委员会研讨会”(Ny-Ålesund Science Managers Committee Seminar)、“北极地区的亚洲贡献会议”(Asia's contribution in the Arctic Frontier Meeting),以及围绕北极原住民可持续发展问题的系列研讨会,并参与了“北极理事会与原住民故事地图”(A Story Map of Indigenous Peoples and the Arctic Council)项目。

由此可见,从2013年成为北极理事会永久观察员至今,中国积极参与北极理事会的各级会议,有效影响了相关治理议题的建章立制过程。需要指出的是,中国近年来在北极理事会的影响力和话语权抬升,与北极治理的全球化浪潮密不可分。随着北极治理成为全球治理的一部分,世界大国都加入了北极理事会,这一趋势促使北极国家开始正视域外国家的利益诉求,难以完全垄断北极理事会的规范性话语权。北极国家如果继续采取“对内开放、对外排斥”的管理思维,必将削弱北极理事会的合法性与权威性,毕竟北极地区还有其他可以替代北极理事会的多边平台,例如冰岛主导的“北极圈论坛”(Arctic Circle Forum)、挪威主导的“北极前沿国际会议”(Arctic Frontiers International Conference)和俄罗斯主导的“北极-对话区域”国际北极论坛(International Arctic Forum on Arctic: Territory of Dialogue),都是北极理事会的竞争对手,并采取对非北极国家更为开放和平等的政策立场。事实上,中国也积极参加上述三个机构的会议,参会代表级别也高于北极理事会,例如2017年3月31日和2019年4月11日,汪洋副总理和全国人大

[1] Arctic Council, *Observer Report of People's Republic of China*, 2016, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1860/EDOCS-4018-v1-2016-11-26_China_Observer_activity_report.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

常委会副委员长艾力更·依明巴海分别出席第四、第五届国际北极论坛^[1]，2015年10月，外交部长王毅率团参加第三届北极圈论坛大会。^[2]可以预见，为了应对其他国际组织的竞争压力，北极理事会将有可能有限扩大观察员的权利，主要集中在参会权和表决权领域。

综上所述，北极理事会仍将是北极地区最大的区域性规范体系，在中国作为永久观察员的身份劣势难以发生根本性改变的前提下，仍需借重北极理事会，逐步扩展中国在北极治理进程中的影响力，未来的制度性参与路径主要有三：一是全程跟踪北极理事会各级会议的议程设置，细致观察北极国家对话语资源的投放重点；二是全面参与北极理事会工作组的各类会议，扩容针对北极理事会6个工作组的专家库；^[3]三是以北极环保与科技合作为切入点，提升中国对北极科研规范设置的话语影响。^[4]可以预见，中国以负责任的态度参与北极理事会的各项事务，不仅将对北极科研与环保领域做出突出贡献，而且有助于改善北极理事会规范性话语权格局的失衡状态。

【收稿日期：2019-10-11】

【修回日期：2019-01-06】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 中华人民共和国中央人民政府：《汪洋出席第四届国际北极论坛》，http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-03/30/content_5182239.htm；人民网：《艾力更·依明巴海出席第五届国际北极论坛》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0411/c64094-31023965.html>。

[2] 中华人民共和国外交部：《王毅部长在第三届北极圈论坛大会开幕式上的视频致辞》，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1306854.shtml>。

[3] 按照中国政府的规划，针对北极理事会6个工作组所设立的专家库人员共45人：针对PAME的13位专家，针对AMAP的18位专家，针对CAFF的3位专家，针对ACAP的5位专家，针对SDWG的4位专家，针对EPPR的2位专家。Arctic Council, *Observer Report of People's Republic of China*, 2016, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1860/EDOCS-4018-v1-2016-11-26_China_Observer_activity_report.pdf?sequence=1&isAllowed=y。

[4] 肖洋：《“冰上丝绸之路”视域下中国参与北极航运安全治理的考量因素》，载《和平与发展》2019年第3期，第102页。