

北极治理规范供给过剩与有限融合^{*}

肖 洋

【内容提要】 国际关系学界鲜有关于规范竞争发展趋势的系统性研究成果,同时在国际组织间的规范互鉴方面留有学术机遇。国际组织作为北极治理规范设计的主体力量,对北极治理的发展方向具有不容忽视的影响力。各类国际组织在某些特定的北极治理议题领域,会出现规范供给集聚现象,从而导致规范供给过剩。各个国际组织出于规范推广的考虑,则必然与其他国际组织展开规范竞争,规范竞争的过程是零和博弈还是共存博弈,将决定北极治理规范是走向融合还是消亡。因此,北极地区国际组织的建章立制实践,本质上是一种“规范供给—规范竞争—规范有效”的过程。在北极航运治理规范供给相对过剩的状态下,北极理事会对国际海事组织《极地规则》和《联合国海洋法公约》的有效借鉴,证明了国际组织之间存在规范融合与良性竞争的可能,整体提升了北极航运治理规范的有效性。

【关键词】 规范竞争 北极治理 规范融合 国际组织 北极理事会

【作者简介】 肖洋,北京第二外国语学院政党外交学院教授、北极问题研究中心主任。

电子邮箱: xiaoyang@bisu.edu.cn

一、研究问题

21世纪以来,随着全球气候变暖,北冰洋的海冰覆盖面积大幅缩小,北极航线已经具备通航的条件,北极从人迹罕至的地理禁区逐渐变成国际政

^{*} 本文是作者主持的国家社会科学基金一般项目“‘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。承蒙《国际政治科学》匿名评审专家对本文提出的修改建议,给予本文写作莫大的支持与帮助,特此谨申谢忱。本文的疏漏之处,概由笔者承担责任。

治经济实践的新兴场域。北极地理特征的快速改变,已经超过国际社会对北极治理的知识储备,大量新兴治理议题的出现,形成了对北极治理规范供给的巨大需求。在这一具有历史性变革的时代节点,国际组织作为全球治理的重要行为体,一方面正在及时完善涉北极的既有国际规范,另一方面也开始构建针对北极地区的专门国际规范。可以说,北极治理的规范体系建设已经超越了地缘战略思维^①,从以北极国家的国别规范为主,逐渐向以国际组织出台的国际规范转变。事实上,国际主要行为体都高度关注北极地区国际组织的建章立制过程,并围绕北极治理的规范构建主导权展开竞争。

本文研究的核心问题是:国际组织如何有效供给北极治理规范?可以这样认为,在2007年之前,北极的暖化趋势尚不明显^②,北极治理更多的是从属于俄欧、俄美双边对话的范畴,议题范围局限在传统的军事互信措施、核废料处理等,相关规范的出台也多被视为双边政策协调的结果,非北极国家与国际组织难以参与北极事务。北极暖化的时代意义不仅在于开辟了一条亚欧、美欧、亚美海上新航线,推动全球海运贸易重心的北移,更在于人类社会的活动区域从中低纬度地区向高纬度地区偏移。坦言之,当前全球性治理规范体系的地理覆盖范围长期缺失北极地区,甚至可以说,《南极条约》框架下的南极治理进程,都在规范设计领域快于北极地区。抛开传统的地缘政治思维,北极治理不应从人类在北极的实际活动区域进行界限划定,而应从北极作为独特生态区域的角度出发,站在全球和区域治理的维度来审视北极治理的全球性价值。

北极治理的最终目标是建立稳定的北极秩序,支撑这个秩序的要素有三点:北极地区的国际政治体系、北极地区的国际规范体系、北极地区的价值观念体系。^③国际规范体系是整个北极地区国际秩序的核心组成部分。在北极治理过程中,在各类国际组织倡导国际规范时,会发生规范供给的非均衡性,即在不同的治理议题领域,国际组织倡导的国际规范数量与质量并

① 阎学通:《超越地缘战略思维》,载《国际政治科学》,2019年第4期,第4页。

② 从1999年到2009年,美国国家航空航天局通过持续卫星观测,发现北极冰雪覆盖率逐渐萎缩,其中2007年9月16日的北极冰雪覆盖面积为有记录以来的最低点,比历年平均值少了39%,从而推动北极治理问题的升温。

③ 杨剑:《北极治理新论》,时事出版社2014年版,第12—15页。

不一致。例如,在北极航运管理议题上,国际海事组织出台了强制性全球规范《极地水域船舶操作国际规则》(*International Code of Safety for Ships Operating in Polar Waters*,以下简称《极地规则》),北极理事会出台了《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》(*Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*)等强制性区域规范;其他北极区域、次区域国际组织也出台了相应的管理规范。这些规范的内涵与管辖范围存在重叠,直接导致了规范过剩的问题。我们知道,规范一旦在国际组织的倡导下诞生,必然会在国际组织成员国中扩散与内化,这就产生一种困境:如果一个国家同时具有若干国际组织成员国的身份,那么当这些国际组织围绕同一议题出台不同的国际规范,尤其是这些国际规范存在竞争关系时,该国该如何抉择?然而,在具有较高政治敏感度的议题上,国际组织相对有限的规范倡导与供给能力会导致规范缺失现象的产生。由此引出以下思辨:在北极地区国际组织进行规范倡导时,是否会出现议题选择集聚现象?如果出现议题集聚,那么是否会导致规范供给过剩?如果规范供给过剩,各个国际组织出于规范推广的考虑,则必然与其他国际组织展开规范竞争,规范竞争的过程是零和博弈还是共存博弈,这将决定北极治理规范的演化趋势——是走向消亡还是成长。因此,北极地区国际组织的建章立制实践,本质上是一种“规范供给—规范竞争—规范有效”的过程。

这里需要特别说明的是:规范竞争通常导致两种结果——规范有效与规范无效,这两种结果实际上反映出北极地区国际组织看待北极规范竞争的视角差异,即北极地区国际组织之间在开展规范竞争的过程中,是秉持非此即彼的零和博弈视角,还是秉持合作共存的非零和博弈视角?依据这两种视角可以推导出北极治理规范竞争的两种结果:零和博弈视角认为规范竞争必然是一个规范取代另一个规范,进而独享规范传播权和权威性,结果是规范损毁或规范垄断。非零和博弈视角,又称为过程视角,认为规范竞争虽然是一种较量的状态,但并不必然导致你死我活的结果,存在相互影响、相互融合的可能,从而产生规范共存或规范协调的结果。虽然在当前全球治理的国际规范竞争过程中,“两败俱伤”或“成王败寇”的规范失效屡屡出现,以英国学派为代表的零和博弈视角仍然具有一定的解释力,但在以和平与发展为时代主题的全球治理背景下,采用非零和博弈视角来研究北极治

理国际规范竞争的实践过程,不仅是东西方政治哲学相互碰撞的时代使然,更有助于改变学界对于国际规范竞争唯有冲突、“胜者通吃”的传统认知,提出一种具有东方智慧的共赢共存理念。虽然北极治理国际规范竞争是一个优胜劣汰的过程,一些北极地区国际组织推广的国际规范在约束力、可行性等方面存在竞争劣势,无法有效参与北极治理,最终在规范竞争中败北,从而形成了规范无效,但规范无效及规范失效过程不是本文的研究范围。本文提出的研究问题可以概括为:在北极地区国际组织展开规范竞争的背景下,如何提升北极治理规范的有效性?

当前北极治理秩序的变迁,仍囿于北极国家与国际社会共同维持的可控范围之内。因此,要深入分析北极地区国际组织在北极治理中的作用,则需认真研究各类国际组织规范倡导的议题偏好,包括这些国际组织的决策体系结构、政治倾向、影响力消涨趋势等。在规范实践过程中,由北极理事会倡导的北极环境治理规范,以及以国际海事组织倡导的北极航运治理规范,都属于具有强制性的“硬法”范畴,其作为北极治理规范体系的两大支柱,具有先验性的示范作用。然而,这两大规范都是经过激烈的竞争才得以扩散并被相关国家内化的,这就引出笔者对以下两个问题的思考:第一,虽然北极生态环境保护与北极航运皆有相关治理规范,但二者的治理成效却存在明显差异。为何北极航运治理规范能够顺利扩散,而北极环境治理规范却治理成效不彰?北极治理规范的国际组织制定方以国际海事组织、北极理事会为代表,这些国际组织围绕北极航运治理和北极环境治理等议题展开的规范竞争,导致了规范融合和规范退化两种结果。既然北极环保与北极航运都被纳入全球治理的范畴,其治理边界也必然超越了北极地区本身,那么,是什么因素导致规范竞争的结果差异?若是能深入探究这些问题,则无疑有助于纠偏北极治理规范设计中的缺陷。第二,由国际制度理论延伸的国际合作论,是北极治理的思路基础,但国际制度理论能否有效解释北极治理规范体系的演化路径?在北极治理规范生命周期的哪些环节上,国际制度理论存在解释力不足的尴尬?换言之,从国际组织的视角出发,更能领悟北极治理规范变迁的拐点。为了厘清规范供给过剩导致的规范竞争对北极治理成效的影响,本文以北极航运治理为研究案例,探讨在规范竞争的背景下,北极地区国际组织围绕此类治理议题所进行的规范有效性提升路径。

二、文献回顾

虽然北极气候的暖化带来了新的发展机遇,但同时也为北极治理带来了许多跨国、跨区域的治理难题。而相关治理规范的缺失,以及在某些特定领域的规范供给过剩问题,使得北极治理的规范体系仍然处于不断变动的过程。时至今日,无论是北极国家还是非北极国家,都普遍接受“北极善治”(Arctic good governance)的概念内涵,并进行相关规范构建的实践。^①随着北极问题研究的不断升温,国内外学界开始从北极地区秩序构建的宏观层面以及北极治理议题选择的微观层面,对北极治理问题进行研究。先期的研究成果主要以北极暖化所带来的时代机遇与挑战为逻辑起点,大多聚焦于具体的北极治理事务领域,包括北极生态环境保护、北极航运开发、北极渔业资源分配、北极自然资源开采、北极原住民公民权益维护等。随着研究视角的不断深入,学界对北极治理的认知领域也不可避免地从国别事务研究转向国际事务,从次区域治理转向跨区域治理。在此趋势下,一些学者开始研究国际组织参与北极治理的问题。总体而言,此类研究的核心问题包括三个方面:一是国际组织能够参与北极治理的议题领域有哪些?二是国际组织提供北极治理规范的有效路径是什么?三是国际组织在北极治理中的影响力有多大?

(一) 国际组织能够参与北极治理的议题领域有哪些?

受北极国家的主权影响,北极治理进程长期处于国别规范的碎片化管辖状态。国际组织参与北极治理,引发国内外学界新的思考:国际组织能够对哪些北极治理事务进行议题设置?目前北极地区传统安全事务所存在的高度战略敏感性使北极国家不愿意在国际组织层面对此进行磋商,相反,北极国家倾向于选择“自助式”治理。而政治敏感性较低的非传统安全领域,

^① Gudmundur Alfredsson, “Good Governance in the Arctic,” in Natalia Loukacheva, *Polar Law Textbook II*, Denmark: Rosendahls-SchultzGrafisk, Nordic Council of Ministers, 2013, pp. 185-196.

则成为国际组织进行北极治理规范构建的议题设置焦点。奥兰·扬(Oran R. Young)认为冷战后的北极仍然属于地缘政治敏感地区,随着北极暖化,国家对北极地区不断增加的利益诉求并未能提升国家间互信程度。作为政治敏感度较低的“低级政治”领域,环境治理与资源开发成为北极治理的重要议题,能够促成不同政治制度的国家在多边框架下进行协商与对话,这使得以北极环保为宗旨的北极理事会成为环北极国家开展非传统安全合作的多边平台。^① 阿斯劳格·麦克尔森(Aslaug Mikkelsen)等人从可持续发展的角度分析了北极地区油气开发活动对区域社会发展的影响,认为在权威国际组织的国际法框架下制定北极原住民聚居区的可持续发展政策,有助于协调土著居民、当地政府和油气公司三者间的权责关系。^② 威利·厄斯特林(Willy Østreng)则从北极治理作为全球治理重要组成部分的视角出发,将北极东北航道的主航段——俄罗斯境内的北方海航道(Northern Sea Route)作为跨国北冰洋环保合作的实践倡议,认为《联合国海洋法公约》是确保北极航运安全的国际法基础,因此各国应在联合国框架下推动北极航道开发,而不应以严苛的国内管辖制度来阻碍各国的北冰洋航运自由。^③ 随着北冰洋海域水温的不断提升,一些经济冷水鱼类逐渐向北冰洋中心区域移动,各国远洋捕捞作业区域也逐渐从北冰洋边缘区向中心区移动。针对这一变化,埃里克·J. 莫莱纳尔(Erik J. Molenaar)等人指出,有效管理北冰洋公海区域的渔业资源开发为国际组织参与北极治理提供了新的议题机遇。^④ 在一些新制度主义学派的学者看来,国际组织的规范倡导,是强势成员国或成员国集团出于维护自身利益的需要,通过国际组织的决策机制与国际法框架,来促使国际组织行使规范倡导功能的过程。例如,托马斯·D.

① Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Dartmouth: University Press of New England, 1992, pp. 172-175.

② Aslaug Mikkelsen and Oluf Langhelle, *Arctic Oil and Gas: Sustainability at Risk?*, London: Routledge, 2008, p. 42.

③ Willy Østreng, *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic-The Case of the Northern Sea Route*, Dordrecht: Springer, 1999, pp. 252-260.

④ Erik J. Molenaar et al., *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Berlin: Springer, 2014, p. 184.

兹韦费尔(Thomas D. Zweifel)一针见血地指出:国家让渡给国际组织的,不过是特定议题领域的管理权,而非决策权。^①

也有学者从北极治理议题紧迫性的角度出发,认为北极气候变化为国际组织参与北极治理提供了众多议题选择,这些议题尤其集中在跨国性北极非传统安全治理领域。李振福探讨了北极航运治理的国际协调机制的构建,指出国际海事组织和《联合国海洋法公约》是推动北极航运跨国协调的主要平台与国际法依据。^② 潘敏则从北极原住民的自治运动与经济文化发展出发,指出参与北极地区国际组织的建章立制过程已经成为北极原住民捍卫自身权利和文化传统、有效参与北极治理的重要路径。^③ 夏立平从议题优选、区域发展、多边互动等层面出发,认为《联合国气候变化框架公约》是确保北极生态治理、推动跨区域北极环保合作的法理依据。^④ 邓贝西认为北极安全治理机制的缺失,导致北极地区“再安全化”趋势的发展,复合相互依赖促使北极国家与非北极国家在国际组织平台上进行对话与合作。^⑤

(二) 国际组织提供北极治理规范的有效路径是什么?

既然当前北极治理实践已经从国别层面上升为跨区域层面,一些公益性、全球性、弱政治和战略敏感性的北极治理领域为国际组织建章立制提供了有限的议题选择资源,那么国际组织参与北极治理进程的必然性不言而喻。然而,在北极国家强大的主权管辖及相关国别规范面前,国际组织提供的北极治理规范如何能够产生有效性?这一问题引起了学者们对北极地区国际组织建章立制的路径选择及其北极规范推广的有效性等问题的关注。斯文·维格兰·罗滕(Svein Vigeland Rottem)从气候变化和商业活动增加的背景出发,认为北极理事会具有应对北极次区域、区域和全球机遇与挑战

① Thomas D. Zweifel, *International Organization and Democracy: Accountability, Politics, and Power*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005, p. 49.

② 李振福:《北极航线问题的国际协调机制研究》,清华大学出版社2015年版,第4页。

③ 潘敏:《北极原住民研究》,时事出版社2012年版,第66页。

④ 夏立平:《北极地区治理与开发研究》,世界知识出版社2020年版,第25页。

⑤ 邓贝西:《北极安全研究》,海洋出版社2020年版,第58—60页。

的作用,扮演了重要国际论坛的角色,具有一定的独立性。^①克莱蒙斯·班德(Clemens Binder)认为北极理事会通过北极科研合作和信息共享,利用其下属的六个工作组推动北极国家之间的极地科考合作,从而提高了跨北极治理的成效。^②赵隆则认为北极大国是建立北极地区国际组织的重要力量,俄罗斯倡导建立的“北极—对话区域”国际北极论坛,为跨北极经贸、科研、物流等合作提供了对话协商机遇,使北极成为“睦邻与稳定”的示范区。^③

目前,国内外学者大多承认北极地区国际组织的建章立制行为受到北极国家,特别是俄罗斯、美国、加拿大等北极大国的影响,尤其是以北极理事会为代表的区域性国际组织,在某种程度上是北极国家基于共同利益的制度性产物。而随着越来越多的非北极国际行为体也将目光转向北极,如何应对区域外国家的北极利益诉求,则成为北极理事会等北极地区国际组织提升规范有效性所必须思考的问题。凯瑟琳·凯尔(Kathrin Keil)研究了当代北极发展所面临的国际因素及其对北极治理格局产生的影响,认为气候变化和经济前景已将北极置于从地方到全球的政治议程的最前沿,指出北极治理已经进入了多利益攸关方共管北极时代。^④砺波亚希(トナミ アキ, Tonami Aki)对日本的北极经济利益和北极航运利益进行了探讨,认为随着亚洲国家与北极地区的联系日益紧密,日本将通过参与北极理事会等国际组织,以逐渐改变亚洲国家作为北极治理体系“局外人”的尴尬处境。^⑤郑阐拉(정보라)则以韩国与挪威的双边经贸协作为出发点,认为采取“双边+多边”的方式,是韩国作为北极理事会永久观察员国参与北极事务的重要路

① Svein Vigeland Rottem, *Protection and Geopolitics*, Singapore: Springer, 2020, pp: 3-5.

② Clemens Binder, “Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council,” *Arctic Yearbook 2016*, 2016, pp. 128-129.

③ 赵隆:《多维北极的国际治理研究》,时事出版社 2020 年版,第 34 页。

④ Kathrin Kell, *Governing Arctic Change: Global Perspectives*, London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 24.

⑤ Aki Tonami, *Asian Foreign Policy in a Changing Arctic: The Diplomacy of Economy and Science at New Frontiers*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 45.

径。^① 郭培清则以北极圈论坛(Arctic Circle Forum)与北极理事会之间的规范供给竞争为研究对象,认为北极地区国际组织的国际影响力与其对非北极国家的开放性成正比,其规范构建与各北极利益攸关方之间的多边协调密切相关。^② 肖洋指出,北极经济治理成为北极治理新议题,北极经济理事会作为北极经济治理的重要制度安排,其决策过程仍然受到北极国家的影响,北极国家通过设置权限门槛、责任投资等方式获得集体性制度霸权。^③ 杰克·施耐德(Jack Snyder)的观点基本能够说明北极地区国际组织提升规范有效性所面临的现实困境:国际政治秩序的稳定需要国际组织的辅助,但必须建立在竞争性国家集团的利益交易和权力较量的基础上,且国际组织的正常运行及其规范的有效推广,都需要得到规范实施的国际战略环境中的主导性国家联盟的支持。^④

(三) 国际组织在北极治理中的影响力有多大?

国际组织作为全球治理的主要规范倡导与扩散力量,已经深度参与了北极治理秩序的构建进程。国际制度主义者认为,国家及国家集团建立国际组织的基本原因并非权力展示或权力压服,而是维护国家利益的需要,国际组织能够减少国家间因信息不透明所带来的交易成本过高、不确定性等风险,国家建立国际组织是建立在利己而非利他的基础之上。^⑤ 可以说,北极地区国际组织的存在能够满足国家间的共同利益需求并提供功能性服务,肯尼斯·W. 艾伯特(Kenneth W. Abbott)将这些功能总结为相对独立地

① 정보라, 『신지정학과 북극해 레짐: 한국과 노르웨이의 협력을 중심으로』, 『글로벌정치연구』 2014 권 2 호, pp. 115-147. (郑闾拉:《北冰洋新地缘政治制度:聚焦韩国-挪威合作》,载《全球政治研究》,2014年第2期,第115—147页。)

② 郭培清:《北极圈论坛:北极理事会的“榻旁之虎”?》,载《世界知识》,2013年第21期,第40—41页。

③ 肖洋:《威慑与防御:北约对俄罗斯“抵近钳制”的北极拐点》,载《和平与发展》,2021年第4期,第49—58页。

④ Jack Snyder, “One World, Rival Theories,” *Foreign Policy*, No. 145, 2004, pp. 52-62.

⑤ Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, pp. 379-396.

进行规范设计和集中化国家的集体行动。^①道格拉斯·诺德(Douglas C. Nord)将注意力放在北极理事会的权力机构上,他认为北极理事会主席国在召集会议、发表政策倡议、提供资金支持、解决争端等方面发挥了重要作用,北极理事会在解决北极地区迫切治理议题方面发挥着必要的领导作用。^②奥尔多·奇尔科普(Aldo Chircop)等人指出,当前安全的北极航运与良好的环境保护已经成为北极理事会最为显著的治理成果,北极理事会还将围绕着原住民权益与北极经济开发之间的冲突管理进行权责延伸。^③还有一部分学者认为,北极理事会的影响力受到了多重因素的制约,例如,唐·亚历山大·贝里(Dawn Alexandra Berry)等人观察到,国际组织的影响力受到国家主权和国家安全的约束,国际组织能够推动北极治理建章立制的原因在于,其诞生是基于利益攸关方的集体认可,并能够出台符合各国共同利益的国际规范。^④刘惠荣认为北极事务日益多元化导致北极多层治理结构的产生,并促使北极理事会向非北极国际行为体扩容以提升自身的国际影响力。^⑤于宏源指出,北极地区国际组织的行政人员大多由各成员国的科学家组成,他们能够加速北极治理事务的规制化。^⑥

综上所述,国内外学者对北极地区国际组织对北极治理建章立制的研究,基本上遵循“工具理性”和“非工具理性”两种思路。遵循“工具理性”思路的学者,大多将北极地区国际组织视为国家间利益妥协的产物,是北极国家集体垄断北极治理、进行议题选择和规范供给的战略工具和制度工具,其

① Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3-10.

② Douglas C. Nord, *Leadership for the North: The Influence and Impact of Arctic Council Chairs*, Switzerland: Springer, 2019, p. 13.

③ Aldo Chircop et al., *Governance of Arctic Shipping: Rethinking Risk, Human Impacts and Regulation*, Berlin: Springer, 2020, p. 15.

④ Dawn Alexandra Berry and Nigel Bowles, *Governing the North American Arctic: Sovereignty, Security, and Institutions*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 125.

⑤ 刘惠荣:《北极地区发展报告:2019》,社会科学文献出版社2020年版,第8—9页。

⑥ 于宏源:《知识与制度:科学家团体对北极治理的双重影响分析》,载《欧洲研究》,2015年第1期,第21页。

规范倡导需符合北极大国的规范偏好,或是北极八国的集体认同。遵循“非工具理性”的学者坚持认为北极地区国际组织具有独立性,随着北极地区国际组织建立起相对独立的内部管理体系,北极国家也趋向于在该国际组织内部建立协商机制,推动国际组织的内源性发展,并通过吸纳非北极国家来提升自身的国际影响力。本文认为,国际组织作为北极治理规范的重要倡导者,在实践层面已经证实了其具有独立性和自主性,现今面临的问题是:在同一北极治理议题领域,不同的国际组织之间的规范倡导是否具有竞争性?国际规范是否会因为供给过剩而面临有效性危机?国际组织秉承何种价值观来进行规范倡导?在北极治理的过程中,判断国际组织是否成功地推广国际规范,不仅要看该组织在规范倡导阶段是否具有竞争力,更要看该组织在规范推广阶段是否具有竞争力。毕竟国际社会在选择、遵循、内化何种国际规范时,该规范背后的国际组织的权威性及其所传递出的观念感召力,以及履约和违约成本等问题都是需要考虑的重要内容,这一决策过程应该是权力、制度、观念三重因素共同起作用的。

三、研究假设与推导过程

本文凭借对国际关系理论知识谱系的梳理,采用国际关系研究通行的研究思路,在厘清北极治理研究与国际规范研究等相关议题的基础上,围绕研究问题提出四个前提假定,然后根据这些假定推导出本文的基本理论假设,并通过案例研究验证这个理论假设。

(一) 国际组织参与北极治理的前提假定

由于北极治理实践存在对国际规范的现实需要,因此本文基于北极治理的客观事实,设置了四个前提假定。

前提假定一: 不同的北极实践主体产生不同的北极规范。

“全部社会生活在本质上是实践的。”^①规范并非天外来物,而是脱胎于

^① 中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年版,第139页。

人类社会在不同场域的实践活动,“场域”即关系网络。^①在北极治理的国际关系网络中,国家和国际组织都可以被视为人类社会在北极地区的实践主体,其规范供给已经超越了相对固化的物质主体与精神主体范畴,而呈现出动态化的过程。北极规范是北极治理的秩序之基,属于人的观念和思想范畴,同人类社会的北极治理与实践密切相关,实践的主体性表现为实践连接了观念结构与行为个体。然而,各个北极实践主体间存在的观念和和实践场域的差异,使映射在秩序构造过程中的规范设计领域出现了规范供给差异。因此,国家供给的北极规范是基于国家主权理念,而国际组织供给的北极规范则是基于国家间共同利益和共有观念,这两类源于不同理念的规范供给模式,使得北极治理规范呈现出国际—国内双层供给状态。

前提假定二: 北极国际体系的社会资源与物质资源具有稀缺性。

在无政府状态下的核时代,北极国际体系的社会资源与物质资源处于稀缺状态,这导致国际行为体纷纷采用“供给—推广”国际规范的方式来获取这些资源。北极治理国际规范作为一种公共产品,其合法性与权威性在于能够确保所有内化该规范的国际行为体以较低成本获取北极国际体系的社会资源或物质资源。这说明,围绕北极治理国际规范传播权的竞争,反映出国际行为体已经事实上接受了国际规范的功利性,即作为北极治理规范供给者的国际行为体能拥有作为规范设计方的特权优势与权威收益,而作为规范遵守方的国际行为体则能够以较低成本获取北极国际体系的物质资源或社会收益。因此,北极治理国际规范竞争的本质,就是国家在获取有限的国际社会与物质资源时所进行的范式选择。

前提假定三: 北极治理国际规范体系存在层级结构。

有序性是全球治理的重要特征,北极治理亦是如此。由于权力政治仍然主导北极地区国际政治的发展趋势,北极地区的国际体系具有明显的层级化特征^②,这导致北极地区的国际行为体互动实践必将产生具有不同权威性和权力结构的规范体系。北极地区国际规范体系之间存在规范传播的权

^① 何银:《规范竞争与互补——以建设和平为例》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第105—114页。

^② Adler E. and Barnett, *Knowledge in Power: the Epistemic Construction of Global Governance*, London: Cambridge University Press, 2004, pp. 294-318.

力差,是由规范体系的核心行为体即规范倡导的主导方决定的。本文认为,观念指导实践,透视北极治理的实践效果,应将北极治理国际规范体系作为分析对象。北极治理国际规范体系可分为权威规范体系、准权威规范体系、非权威规范体系三个层面,三者构建起一幅以规范效力为核心评价指标的北极治理国际规范差序格局图景。^① 通常而言,权威规范体系具有强大的规范传播能力,其制定的规范往往具有公信力与约束性。这些国际强制规范“一旦被国际社会接受并公认为不可损抑,则只有具有同等性质的国际新规范方可将之替代”。^② 就北极治理事务而言,在当前国际规范体系中,以联合国为代表的全球性权威规范体系在全球治理、北极治理过程中能够出台具有强制力的规范,这些规范的国际推广无论在国家覆盖面还是在事实影响力等方面都处于较为强势的地位。以北极理事会为代表的准权威规范体系,其出台的具有国别和区域限制的准强制性规范在推广过程与实施效果方面,则显得公信力与权威性不足。以北极地区国家为主的跨国原住民组织、非政府组织等非权威规范体系,则处于北极治理国际规范体系的底端,在国际规范竞争中位于弱势地位。因此,各个规范体系围绕权威性所展开的竞争,尤其是权威国际规范体系与其他国际规范体系之间的竞争关系,则成为北极治理规范体系演化过程中的普遍特征。

前提假定四: 北极治理规范体系具有自我调整的能力。

北极治理规范体系在初创时期或某个关键节点的决策时期,会呈现出稳定或均衡状态。然而,同质竞争环境的出现打破了这一状态,并推动其进行自我调整和完善。出于获取权威性的声誉需求和生存本能,北极治理规范体系会被迫进行“自我更新”,通过学习包括竞争对手在内的环境信息,逐渐改善自身规范构建和推广方式的低效部分,以适应竞争型环境^③,从而达到新的均衡状态。国际规范体系演变的“断续型均衡”轨迹,对我们研判北

^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 全国人民代表大会:《维也纳条约法公约》第53条,来源:http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/07/content_5003752.htm,访问时间:2021年3月25日。

^③ 刘圣中:《历史制度主义——制度变迁的比较历史研究》,上海人民出版社2010年版,第129页。

极治理规范竞争的发展方向具有借鉴价值,它至少告诉我们:各个北极治理规范体系都具有独立性,会根据北极治理竞争环境的变化而调整竞争策略,不仅有可能选择全力打压和销蚀竞争对手,也有可能通过自主学习而赢得竞争,推动规范的进化与完善。^①

(二) 理论假设及其推导过程

以前提假定作为逻辑起点,可以推导出本文的理论主假设:北极地区国际组织通过规范影响北极治理实践。北极地区国际组织是北极治理规范的倡导主体,规范是核心要素,治理实践是目标。根据前提假定与主假设的逻辑,可进一步推导出以下四个理论分假设。

从前提假定一“不同的北极实践主体产生不同的北极规范”可以推出分假设一:人类社会在北极地区的治理实践涉及不同的场域,在实践过程中存在指导性观念的差异,即场域差异造成实践结果差异,指导观念差异也能造成实践结果差异,即使是在同一场域,亦是如此。如果说每个独立的实践场域都能被视为规范生成的母体,那么,每个相对独立的实践场域都有可能内生出一套规范体系。由于实践场域会发生重叠,不同的实践主体所秉持的观念差异,则会产生即使面临同一实践对象,仍会生成不同的规范的可能性/情况。这意味着,在北极治理的复杂环境下,当国际行为体的观念与实践场域存在差异时,即使存在重叠的实践对象,不同的实践主体仍会产生不同的北极治理规范,在信息不对称的背景下,有可能造成北极治理规范的过度供给。国家、国际组织等国际行为体作为国际社会的实践主体,是人类实践的全球延伸,其实践的差异性也必然产生不同的国际规范体系。图1展示了国际规范的“生成—供给”态势,在无政府状态下,北极地区国际行为体在实践场域与观念体系的差异,形成不同的国际规范体系(规范体系X与规范体系Y等),这些规范体系通过倡导行为来扩散自有规范(X1, Y1),这易于造成同一北极治理议题的规范供给过剩(规范X1、规范Y1等)。

从前提假定二“北极国际体系的社会资源与物质资源具有稀缺性”可以推出分假设二:在北极地区国际社会处于无政府但有序的状态下,各国际行

^① 柳思思:《从规范进化到规范退化》,载《当代亚太》,2010年第3期,第145—160页。

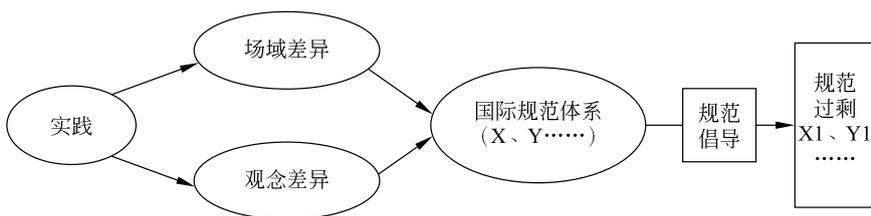


图1 北极治理国际规范“生成—供给”态势图

图片来源：笔者自绘。

为体为了获得足够的物质资源与社会资源来支持自身的生存与发展，往往借助以具体规范为载体的国际制度来获取竞争优势。因此，当国际行为体与北极地区国际社会资源和物质资源之间存在供需失衡时，则国际行为体之间必然会通过竞争来获取有限的资源，而在以和平与发展为主题的时代背景下，这种竞争的主要表现方式是规范传播权与主导权之争，因此，当规范供给过剩时，则必然出现规范竞争。

从前提假定三“北极治理国际规范体系存在层级结构”可以推出分假设三：北极治理国际规范体系存在基于威望差异的非对称结构特征。获取权威性是各类北极治理国际规范体系建章立制的目标。从静态来看，表现为权威性国际行为体集团与非权威性国际行为体集团之间的对立与主从关系，如图2所示，北极治理国际规范体系自然也表现为“核心—外围”结构，即以权威规范体系X为核心、准权威规范体系Y与非权威规范体系Z为外延的层级结构。核心规范体系与外围规范体系共同构成统一的北极治理国际规范体系，但在规范传播的影响力上具有巨大的差异性。从动态来看，则表

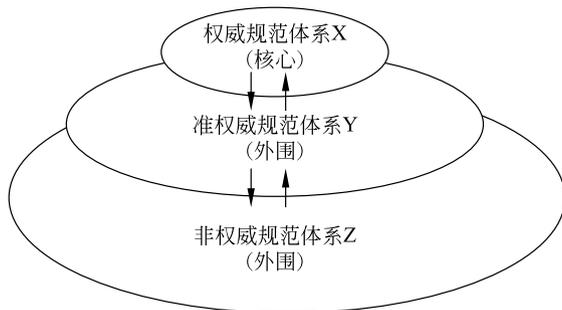


图2 北极治理国际规范体系的层级结构

现为权威国际规范体系与非权威国际规范体系的位次变迁。“核心—外围”规范体系之间存在互动,核心规范体系时刻面临新兴规范体系对其权威性的挑战。既有权权威国际规范体系对自身权威地位护持,非权威国际规范体系对既有权权威国际规范体系挑战,不同位次的国际规范体系之间都将围绕着建章立制的权威性展开激烈的竞争。因此,北极治理国际规范体系的权威等级结构不具有永固性,北极治理国际规范竞争的过程就是北极治理国际规范体系之间争夺权威性的过程。

需要说明的是,无论是位于核心规范体系的权威规范体系 X,还是位于外围规范体系的准权威规范体系 Y 和非权威规范体系 Z,其内部仍存在规范竞争,但这种发生在规范体系内部的规范竞争,其竞争烈度受到规范体系主导力量与相关机制的约束与协调,具有可控性,并不会影响到北极治理国际规范体系的结构稳定。^① 因此,本文认为,在北极善治的大视野下研究北极治理国际规范体系层级结构的演变,应跳出研究“核心—外围”规范体系内部具有相同身份与治理目标的规范之间的竞争,将目光放在能够影响北极治理国际规范体系层级结构变动的力量上。北极治理国际规范体系的“核心—外围”结构,表明各类规范体系之间的规范竞争才是北极治理国际规范竞争的实质所在。各级国际规范体系所提供参与竞争的规范,都是内部规范竞争的佼佼者。所以,表面上单个规范之间的竞争,其背后是所属国际规范体系之间的较量。图 3 表明了北极治理国际规范体系间的规范竞争及其结果。实线方框代表具体的规范,包裹方框的虚线椭圆则代表该规范所在的规范体系。权威规范体系 X 的规范 X1 与来自准权威规范体系 Y 的规范 Y1 之间的竞争,以及来自准权威规范体系 Y 的规范 Y1 与来自非权威规范体系 Z 的规范 Z1 之间的竞争,共同构成规范体系 X、Y、Z 之间的竞争格局。在北极治理的规范竞争过程中,会形成两条不同的发展路径:一条是零和博弈,其竞争结果是造成两败俱伤的规范损毁,或是一家独大的规范垄断;另一条是非零和博弈,其结果是形成规范共存或规范协调。判断零和博弈和非零和博弈的标准,是竞争双方是否实现了合作和互利。由于北极治

^① Ann Florini, “The Evolution of International Norms,” *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 3, 1996, pp. 363-389.

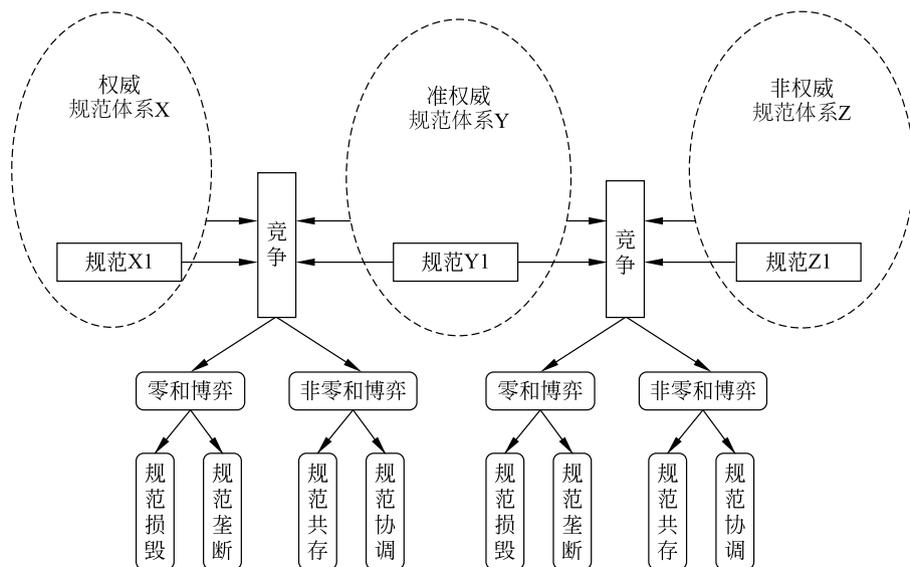


图3 北极治理国际规范体系间的规范竞争与结果示意图

图片来源：笔者自绘。

理国际规范体系之间的竞争是多次博弈，很难因某一具体议题的规范竞争失败而造成整个北极治理规范体系的瓦解与崩溃。

从前提假定四“北极治理规范体系具有自我调整的能力”可以推出分假设四：是否具有可持续性的自我学习与自我调整能力，是决定北极治理国际规范体系位次升降的重要因素。北极地区国际规范体系在竞争过程中，其存在的相互观察和自我审视为北极治理规范体系通过自主调整和自主学习，围绕具体治理议题，采纳融合同类竞争规范的相关要素，从而出台更有效性的国际规范以提升自身在北极治理结构框架下的位次，提供了可能。需要说明的是，即使是权威北极治理国际规范体系，也不可能所有北极治理议题领域都具备全面完善的知识储备和规范储备，因此，无论是权威国际规范体系，还是非权威国际规范体系，都存在对某些议题规范构建的比较优势。北极治理国际规范体系要想获得或维护权威地位，就需要以开放的视野不断提升自主学习的能力，包括向其他北极治理国际规范体系和具体规范学习，这也为国际规范体系间的互鉴互融提供了可能。因此，这种规范融合并不是非权威规范体系向权威规范体系的自下而上式单向融合，而应是

权威国际规范体系与非权威国际规范体系之间的互动式多向融合。

“明者因时而变,知者随事而制”。北极治理国际规范体系的成熟与稳定是一个动态过程,既要立足体系自身的运转特征,又应积极借鉴其他北极治理国际规范体系的优秀规范构建成果,提升对北极治理环境变化的适应力。如果丧失自我调整、自主学习的能力,那么即使是来自权威规范体系的规范,也不必然在规范竞争中永远胜出。相反,在不同的北极治理议题领域,各级国际规范体系出台的规范有可能具有超越所在国际规范体系的比较优势和国际影响力,从而获得权威性与传播权。因此,本文认为,北极治理规范竞争也可以向共存、融合的良好化方向发展。北极治理国际规范体系之间不应以邻为壑,而应进行知识互补、交流协作等良性互动,从而做出内外调整。

如图4所示,北极治理规范之间的竞争结果,取决于其所在的国际规范体系是否愿意通过规范协调来实现自我学习、自我完善。吸纳、包容所有有助于提升该规范竞争力的知识要素,并与其他竞争规范体系建立互补关系,

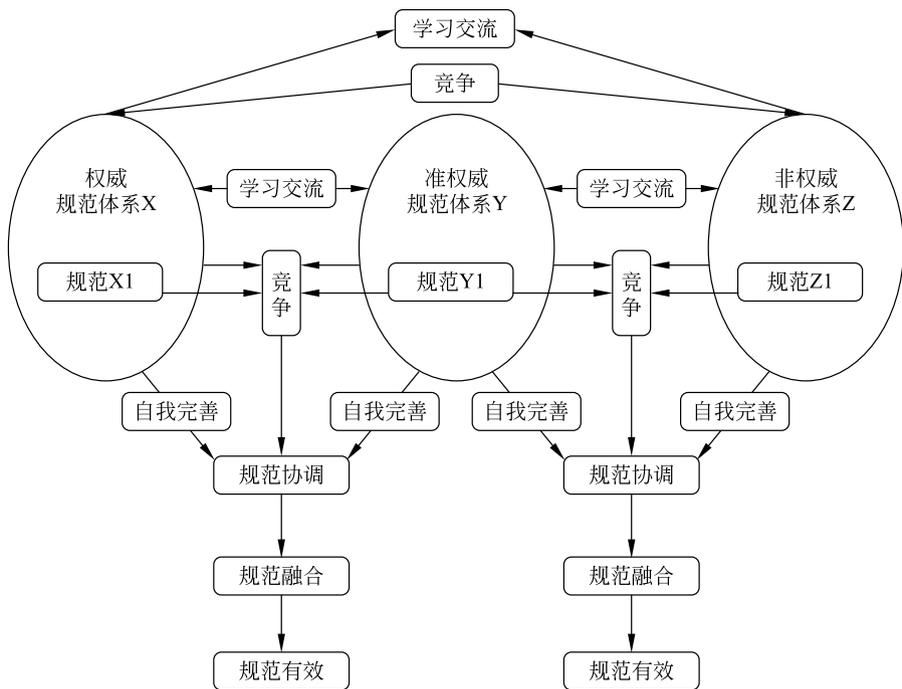


图4 北极治理规范融合演进路径

图片来源:笔者自绘。

通过规范融合形成一个以国际规范体系间的共同利益为基础、博百家之所长的新规范。权威规范体系与准权威规范体系、非权威规范体系之间都能进行相互竞争和学习,而不必然存在从非权威向准权威、权威规范体系逐级上升的互动限制。例如,规范 X1 与规范 Y1 进行规范融合后,新规范中必然存在 X1、Y1 的相关因素;规范 Y1 与规范 Z1 进行规范融合后,新规范中必然存在 Y1、Z1 的相关因素;规范 X1 与规范 Z1 进行规范融合后,新规范中必然存在 X1、Z1 的相关因素。但由于规范融合不等于简单的规范合并,融合后的规范仍然存在核心要素的主辅之分,而谁主谁辅则取决于相关国际规范体系的自主学习与调整能力对比结构,具有变动性与难以预测性,这就是本文不用“规范 X1Y1”“规范 Y1Z1”“规范 X1Z1”来表示规范融合后的新规范的原因。这个新规范所在的规范体系,不必然是权威型体系,而是最先进行规范融合实践并获得成功的国际规范体系。这就推动各个国际规范体系发挥各自在不同北极治理议题领域的比较优势,从而获得相应领域的北极治理规范权威,最终赢得在北极治理国际规范体系竞争中的权威,此为北极治理国际规范体系发生结构性变迁的内生动力。由此可见,规范融合而非规范损毁,是北极治理规范竞争的可能结果。规范融合后产生的新规范,在有效性上也会得到较大的提升。

通过以上理论假设的逻辑推导,可以得出:在北极治理的建章立制过程中,规范竞争是自变量,规范融合是因变量,两者之间存在因果关系。需要说明的是,规范竞争有可能出规范融合的结果,但这需要两者的长期互动与磨合,在这个过程中,具有竞争关系的规范之间,冲突与互鉴可以同时存在,只是在各自所在国际规范体系的调整与协调下,这种冲突关系一直处于可控阶段,为规范间的相互学习和借鉴留下了空间与机遇。

四、北极理事会对北极航运治理的规范融合实践

国际社会对北极地缘政治经济格局演变的持续关注,预示着北极治理必将向精细化方向发展。厘清北极航运议题领域治理任务的所需条件,有助于提升相关国际组织建章立制的整体成效。在此,基于前文所推导的四个假设,本节将围绕北极航运治理的独有特征,对北极地区性国际组织处理

这些治理议题的实际成效进行阶段性解析。这一部分的研究有助于检视北极理事会建章立制的知识谱系构建与国际海事组织规范体系的内在联系。

(一) 场域和指导观念差异造成北极理事会参与北极航运治理的结果差异

北极航运对于国际贸易来说,最重要的价值在于通过性运输。由此可以引出一个推论:港口国的司法权是加强管理手段的重要法理基础。美国、俄罗斯、挪威等北极自然资源的出口国,也许会依仗国际海事组织规定的港口国主权与管辖权,行使比国际航运规范更为严格的管辖标准,以限定北极船舶的设计、构造以及人员配备等。这种单方面港口国主权管辖的典型案例就是1990年的《美国石油污染法案》(*US Oil Pollution Act of 1990*),该法案规定油轮需采用双层船体,这一规定后来被国际海事组织采用。如果一个北极沿岸国家或国家集团试图利用其作为港口国的身份优势,即使没有获得北极理事会所有成员国的同意,这些国家一样可以单方面实施北极航运管理规制。这样一来,占据主要商业港口的北极国家所建立的区域规范就会得到广泛拓展。

海事运输并非影响北极港口的唯一要素,所以仅基于北极理事会设立的航运规范在行动者的覆盖范围和适用性方面尚不充分。由于国际海事组织成员国中仅有8个来自北极地区——当然这8个国家也是北极理事会的成员国,所以北极理事会出台的管理规范在国家覆盖范围上相对较窄。同时,北极理事会更多的是出台“软法”型规范,因而其规章制度也存在适用性的问题。当然,虽然北极理事会已经出台了4份有约束力的规范,但它们的合法性基础需要与《联合国海洋法公约》保持一致,这意味着北冰洋沿岸国家对北冰洋沿岸地区的管辖权要弱于内水。无论是单独采取措施还是通过北极理事会等区域性国际组织,北冰洋沿岸国家对专属经济区的管辖权必须得到国际海事组织的批准,哪怕是非常小的介入调停,如领航费,或要求使用特殊的航线以减少搁浅或碰撞的风险。^①至于“专属经济区内的冰封水

^① 联合国公约与宣言检索系统:《联合国海洋法公约》第211条第6款,来源:<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml#12>,访问时间:2021年3月25日。

域”,《联合国海洋法公约》第 234 条授予了沿岸国“采用并实施无差别待遇法,以阻止、减少、控制船舶的海事污染”^①的权力。若这些规则是北极航运的必要规则,那么国际海事组织所倡导的规范是否应适用于北冰洋沿岸国家专属经济区内的陆上领土?既然《联合国海洋法公约》第 234 条被视作北冰洋沿岸国管理北极航运的国际法基础,这就很可能限制国际船舶在国际航行中行使无障碍航行的权利。^②

北极理事会推广的《北极冰封水域船舶操作指南》是各北极利益攸关方自愿协商的结果,无法要求国际海事组织各成员国通过国内立法以实现国际规范的内化,因此在北极航运治理实践方面,不如有约束力的《极地规则》有效。^③需要指出的是,虽然《极地规则》具有强制力,但其限制对象不包括渔业和海军舰队,例如,该规范的地理适用范围并不包括俄罗斯摩尔曼斯克西海岸的航运交通线。摩尔曼斯克是俄罗斯最重要的北极不冻港,虽然该海域也有结冰的可能,但不属于冰封区域。这降低了俄罗斯公开反对《极地规则》的可能,使那些达成共识的议题能够顺利得以建章立制。^④因此,国际海事组织为了尽可能让全体成员国接受《极地规则》,的确需要在建章立制过程中做出一定的技术性处理。

(二) 北极理事会以供给北极航运治理规范来获取竞争优势

北极理事会将有影响力的知识建构与北极地区所有港口国结合在一起,这样的结合为北极理事会针对北极航运议题的建章立制提供了理智且结构性的领导力——只有这些国家能够解决在司法管辖权和管理方式方面

^① 联合国公约与宣言检索系统:《联合国海洋法公约》第 234 条,来源:<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/UNCLOS-1982.shtml#12>,访问时间:2021 年 3 月 25 日。

^② Hartenstein, K., “The ‘Arctic Exception’ in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?” *Ocean Development and International Law*, Vol. 42, 2011, pp. 22-52.

^③ R. Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam: Elsevier, 2000, pp. 452-460.

^④ E. L. Miles, A. Underdal, S. Andresen, et al., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 3-45.

的利益争端。

北极航运治理作为全球航运治理的重要组成部分,采取单方面措施是加强海事管理的重要途径。由于北极航道存在不同厚度的浮冰,因此要求北极航运船舶应具有不同等级的抗冰能力以确保航运安全,而当前绝大多数国家远洋运输船舶只适于于无冰的传统温水海域,其船舶设计和建造并没有考虑到冰海航行的抗冰需求。因此,若使用北极航道,就必须建造新型抗冰型船舶,并对传统船舶进行抗冰化改装。那些质疑国际海事组织规定,进而出台更严格标准的国家,必将仔细权衡船舶改装所需的高昂成本,以及主要港口国采取更严格单边措施而造成的僵持局面。对那些大多数无法严格按照标准操作的航运商来说,管理空间碎片化的航运机制并不受欢迎,因为它们缩小了船舶货运的业务范围。而北极海运企业为了能够参与到相关规范构建过程之中,通常更关注北极理事会针对北极航议题的建章立制。所以由北极理事会推广的航运管理规范能满足北极航运管理需求。

由于全球一些海域具有特殊的生态环境、社会经济和科学研究特征,为了保护这些特征不被国际航运活动破坏,国际海事组织将这些海域划设为“特别敏感海域”(particularly sensitive sea area),以消除或减少航运活动对该海域生态和社会环境的威胁。随着北极航道开发逐步推进,为了避免北极航运破坏北冰洋生态环境,国际社会呼吁国际海事组织尽快将北冰洋划设为特别敏感海域,北极航道沿线国家的航运管理制度也对北极航运活动提出更高的环保要求。

尽管这些管理手段产生的不均衡影响有所扩大,在北极设立特别敏感海域也会涉及政治上的挑战。虽然北冰洋生态环境具有明显的脆弱性,且易于遭受国际航运活动的破坏,但当前国际海事组织在全球划设的13个特别敏感海域中,仍未将北冰洋包含在内。^① 在北极国家中,对于将“特别敏感

^① “特别敏感海域”是指:具有公认的生态学、社会经济学或科学的特性,且该特性可能易受来自国际航运活动的影响,因而需要通过国际海事组织采取特别保护性措施的区域。现有的特别敏感海域主要集中于欧洲水域,非洲西部、北部水域,美洲中部水域,以及澳大利亚东部和北部水域,亚洲、北冰洋、南极地区则无任何水域被指定为特别敏感海域。

海域”的概念应用至北冰洋海域一事,俄罗斯持高度谨慎的态度,并极力确保俄罗斯的领海不被纳入波罗的海特别敏感海域。^①与《极地规则》一样,北极理事会举办了一个论坛,旨在讨论对各国管辖权以外海域的治理,推动北极国家就这一问题达成一致立场。与成为北极治理磋商机构相比,北极理事会更适合成为建章立制的平台。这是由于在北极航运领域,北极国家日益倾向于在北极理事会框架下构建和推广相关的国际规范。

(三) 北极航运治理国际规范体系存在非对称结构,获取权威性是北极理事会建章立制的目标

国际海事组织仍然是北极航运治理的权威国际规范体系,其推广的《极地规则》有可能会涉及北极国家的领土争端,因此,北极理事会所发挥的建设性作用将变得更为重要。负责撰写《极地规则》的工作小组由25个国家组成,其中就包括北极8国。非北冰洋沿岸国将《极地规则》视作北极地区的最高标准(maximum standard),因为基于《联合国海洋法公约》第234条,沿岸国可能会在它们的专属经济区和冰封区域中采用这些特殊规定^②;这种局面也许会成为推动其他非北冰洋沿岸国接受并采纳《极地规则》的主要原因。加拿大与俄罗斯对此持不同观点,两国在北极水域的航运管理规范已经高于国际海事组织的相关标准,因此它们坚持“两面取巧”的倡导策略,即一方面倡导《联合国海洋法公约》第234条作为北冰洋领海管理的法理基础,另一方面则倡导《极地规则》作为北极航运管理的最高标准。它们还将坚持认为,任何多边同意的规范标准都不能比单边采取的规范宽松,这样有可能使《极地规则》与《联合国海洋法公约》第234条规范出现标准设置的差异,但在美国、挪威等国的推动下,北极理事会积极协助国际海事组织构建强制性的

^① I. Davies, *Issues in International Commercial Law*, Aldershot: Ashgate, 2005, pp. 232-242.

^② J. Grue and R. H. Gabrielson, *Marine Transport in the High North*, Oslo: Det Norske Vitenskaps-Akademi, 2011, pp. 82-83.

北极航运管理规范。^①

上述对于覆盖面和适用性的考虑解释了为何北极理事会成员国没有协商更具约束力、实质性的北极航运规范。北冰洋沿岸国对外国船舶、对外港口、内水的司法权受到《联合国海洋法公约》的约束,这意味着那些意图加强航运管理的北冰洋沿岸国需要持续关注国际海事组织对强制性《极地规则》的协商与推广进程。这些基于国际海事组织规范框架内的协商,一方面旨在加强现存极地指导方针中的“软法”规定,另一方面是为了思考如何加强、发展新规范并使之能够发挥实质性作用,尤其是在北极航运环境保护方面。在这一过程中,北极理事会为强化区域内国家的合作,设置了“联合领导”(joint leadership)机制。

鉴于有限的行动覆盖面,以及缺少司法能力,目前北极理事会难以充分把握北极航运治理的规范构建机遇,在全球协商中获取优势地位条件尚未成熟。就北极航运治理而言,北极理事会主要起到监察、检验和应对的作用。这也再次证明了北极理事会确实需要出台更严格的规范,实现这一目标的首要议题则是在加强北极沿岸国对其北极港口的主权与管辖权的同时,探索在国际海事组织磋商框架下,寻求强制性的《极地规则》与基于“特定区域措施”(specific area-based measures)之间的共同点。

(四) 北极理事会加强与国际海事组织的规范融合,提升了其在北极航运治理领域的影响力

北极理事会北极海洋环境保护工作小组在国际海事组织的规范框架下,加强了对北极某些海事区域的环境保护。^② 迄今为止,可以在《极地规则》中找到北极理事会有助于推动该管理规范进程的相关证据。2019年5月8日,北极理事会第11次部长级会议宣布正式吸纳国际海事组织作为其

^① 这些规范包括:1998年的《伊魁特宣言》(*Iqaluit Declaration*)、2000年的《巴罗宣言》(*Barrow Declaration*)、2009年的《特罗姆瑟宣言》(*Tromsø Declaration*)、2011年的《努克宣言》(*Nuuk Declaration*)。

^② Working Group on the Protection of the Arctic Marine Environment, *PAME Work Plan 2015—2017*, 来源: https://www.pame.is/images/01_PAME/Work_Plan/PAME_Work_Plan_2017-2019.pdf, 访问时间:2021年3月25日。

观察员,双方就北极搜救、海上安全等北极航运议题,展开深入合作。由于存有部分重叠的成员国和相关联的专业知识,这两个国际组织在规范审议方面保持着非正式联系,这为两者间围绕北极航运问题的规范融合奠定了基础。为了完善北极地区航运标准,北极理事会通过成员国提请国际海事组织参考一些特殊的指标,包括冰雪和低温会对船体、机械、操作设备、救生装置造成影响。例如,以加拿大专家为首的国际海事组织“对外工作小组”(Outside Working Group)技术专家倡导了《北极冰封水域船舶操作指南》,8个北极国家中有6个是“冰雪任务”(Ice Operation)中环极咨询小组(Circumpolar Advisory Group)的创办国。^①又如,加拿大建议国际海事组织禁止各国船舶在北极水域使用高污染且难以清除的重质燃油(heavy fuel oil),以维护北极生态环境安全。此外,由于船舶柴油机排放的废气中含有大量黑碳(black carbon)粒子,会加速北极冰雪融化的速度,挪威建议国际海事组织出台北极航运船舶的黑碳减排标准。加拿大和挪威两国的建议已经直接影响了国际海事组织的相关建章立制过程。为了进一步获得在北极航运环保领域的标准设置权,在挪威、丹麦等国的推动下,北极理事会已基本完成对北极黑碳管理规则的规范设计,并将相关数据和研究成果积极呈送给国际海事组织予以参考。从长远来看,北极理事会将在北极航运和环保治理领域具有越来越强的影响力与权威性。

从可信性、合法性、卓越性、知识体系等四个方面对《北极航运评估》(*Arctic Marine Assessment*)进行的解析可以证实:北极国家单方面加强北极航运的普适标准并非理智之举,这将同时阻碍国际海事组织与北极理事会在北极航运管理方面的合作成效。如果美国、俄罗斯、加拿大在北极理事会框架下保持立场一致,那么这个区域性国际组织就可以出台更具约束力的管理规范,尤其是单边港口国的措施,以此动员决策层,进而影响协商结果。然而,当协商涉及强制性条款而非自愿性条款时,则是北极理事会需要加强政策协调的工作重点。

互鉴合作有助于推动北极航运管理规范的融合成效。例如,国际海事

^① D. Vides, *Protecting the Polar Marine Environment: Law and Policy for Pollution Prevention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 250.

组织推行的《极地规则》，不仅是对美、加、挪等北极国家共同提议的认可^①，同时也显示出国际海事组织采纳了北极理事会《北极航运评估》中的主要建议。^② 这些持续的协商旨在使《极地规则》具有强制性，并且通过修改《国际海上人命安全公约》与《国际防止船舶造成污染公约》中的一些内容来提升《极地规则》的有效性。^③ 根据这些条约的默认修订程序进行的协商一旦成功，将很快促进船舶建造、设计、装备等新标准的生效。国际海事组织于2016年批准的《冰雪条件下溢油应急指南》(*Emergence Guideline to Oil Spill Response in Ice and Snow Environment*)，就是与北极理事会进行规范合作的代表性成果。

坦言之，北极航运基础设施管理是国际海事组织留给北极理事会的一项规范构建机遇，而后者对此心知肚明，从某种层面来看，这也是北极理事会与国际海事组织良性互动、有效沟通的结果。北极理事会深知，唯有通过合作的方式加强北极航道沿线基础设施建设，才能促进北极国家的协同发展。长期以来，以“巴伦支海欧洲—北极理事会”为代表的次区域国际组织一直致力于提高防备、检查和应对石油泄漏的能力。既然《北极海空搜救合作协定》已经正式实施，应对突发性石油泄漏的基础设施也在建设中，那么北极理事会在把握治理议题的能力建设上应当更有自信。^④ 这意味着，一些区域性国际组织在同样的治理机遇下也能够兴盛发展，毕竟在北极治理实践中，地理向心力是非常重要的因素。

① Heike Deggim, *International Requirements for Ships Operating in Polar Waters*, London: International Maritime Organization, 2009, p. 7.

② Working Group on the Protection of the Arctic Marine Environment, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, 来源: <https://www.pame.is/amsa/amsa-2009-report>, 访问时间: 2021年3月5日。

③ International Maritime Organization, *Outcome of DE 55-Legal Opinion on Making the Polar Code Mandatory: Note by the Secretariat*, MEPC 62/11/4/Add. 1, London: IMO, 2011, p. 4.

④ Rottem Svein Vigeland, “The Arctic Council and the Search and Rescue Agreement: The Case of Norway,” *Polar Record*, Vol. 50, No. 3, 2014, pp. 284-292.

五、北极治理规范融合的前景

当前学界对参与北极治理秩序构建的国际组织之间互动的研究尚处于起步阶段,在多个国际组织围绕某一共同治理议题所展开的规范竞争及其最终发展方向方面的讨论尤其不足,这为深化国际规范的绩效研究带来了宝贵的学术机遇。当前北极治理的规范竞争态势已现实存在,研究这种国际规范体系间的竞争结局问题,其理论价值不仅在于深化国际规范演变的进化与退化之辨,更在于探索一条新兴的辨析思路:在北极治理的过程中,以国际组织为核心的国际规范体系之间的竞争能否规避零和博弈所导致的规范消亡?北极治理国际规范体系之间的良性互动与规范融合能否提升北极治理规范的整体成效?

规范融合的主要特征可概括为规范体系之间互学互尊、管控分歧、合作共赢。规范融合具有较强的功能性特点,它的价值不仅在于尊重不同国际规范体系在各自优势领域的影响力,从低政治敏感度的议题入手,加强规范体系间的沟通与互信;还在于通过结果导向型的具体规范合作来提升总体治理成效,避免因规范之间的恶性竞争导致的规范缺位;更在于通过具体规范的融合化发展所产生的“溢出效应”,来推动围绕其他议题的规范融合,从而将那些在治理规模、地理覆盖面、履约标准皆有限的区域性规范体系,逐渐融入更为宽广的全球性规范体系的框架^①,最终为不同层级规范体系之间的衔接问题的解决打开新的思路。

由此看来,北极航运作为北极治理的核心议题之一,是各类北极地区国际组织建章立制的关注焦点。围绕北极航运治理展开的国际规范竞争,总体呈现出一种垂直层面的态势,即全球性国际规范体系与区域性国际规范体系之间的竞争^②,而竞争双方的代表——国际海事组织与北极理事会之间并没有走向你死我活的冷酷结局,北极理事会在北极航运治理领域采取的

^① 王明国:《国际制度互动与制度有效性关系研究》,载《国际论坛》,2014年第1期,第52—53页。

^② Oran R Young, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*, Cambridge: MIT Press, 2002, pp. 83-138.

规范融合策略,不仅初步实现了北极航运治理的有序性,更为全球性国际组织与区域性国际组织之间围绕北极治理的其他议题进行良性互动、避免规范供给的恶性竞争,积累了宝贵经验。

从2017年1月1日起,国际海事组织颁布的《极地规则》正式生效,标志着第一份全球性北极海运监管程序的诞生。足够多的成员国以及《极地规则》广泛的适用性,使得国际海事组织成为最具权威性的规范倡导平台:因为北冰洋允许任何国家或地区的民用船舶进入,而北极理事会只有8个成员国,并且缺乏有足够法律约束力的规则。因此,北极理事会选择了融合而非对抗的发展思路,通过坚定、持续地支持国际海事组织的《极地规则》,来换取构建区域性北极航运治理规范的机遇。当前,北极理事会对《极地规则》只起到辅助性支撑的作用,毕竟北极理事会的主要资源投放重点是北极环保和科技领域。除此之外,北极理事会允许那些受北极航运管理约束最强的几个成员国共同检验各种保护北极海洋环境的区域性规范的有效性,为参与相关规范竞争争取优势。

值得肯定的是,北极理事会在建章立制过程中,拥有较强的规范学习与自我调节能力,这一特点使北极理事会不仅未与国际海事组织围绕北极航运治理议题展开恶性规范竞争,反而开启了国际组织间的规范互鉴与融合,整体上提升了北极航运治理规范的有效性。可以预见,未来北极理事会将会围绕另外两项北极航运治理目标——标准构建和标准推广,进一步深化与国际海事组织等覆盖面更广的全球性权威国际组织的规范融合。

《北极航运评估》的出台,预示着北极理事会的建章立制必将从“软法”走向“硬法”,从区域性准权威国际规范体系走向区域性权威国际规范体系。世界主要国家都对北极变暖所带来的风险和挑战进行了大量且细致的研究。由于北极国家期望通过东西方合作得到有形资产和实际结果,而公认的方法就是构建知识体系,为此北极理事会通过向非北极国家扩容等方式,吸引了必要的区域内外资金支持,并产生了稳定的科学家网络,以及利益攸关方评估北极理事会建章立制可行性与合法性的程序。在航运方面,目前这些以知识为基础的影响力驱动因素已经发挥作用,因为北极地区各个利益攸关方都着手于构建与北极航运有关的监管程序。

综上所述,本文通过解析国际海事组织与北极理事会在北极航运治理

规范上的融合态势,进一步证明了国际规范体系之间存在良性竞争的可能,这也为全球(北极)治理与国际规范、国际组织进行交叉研究提供了新的思路,在某种程度上能够减少国际规范理论碎片化研究的现象。^①当前北极航运治理的国别规范出现了相对过剩,而跨国北极航运又急需国际社会共同认可的国际规范,这就促使各类国际组织加大了在北极航运治理领域的规范供给力度,使得北极航运的国际规范也显现出供给相对过剩的趋势。北极理事会对国际海事组织《极地规则》和《联合国海洋法公约》的有效融合,反映出其建章立制的过程具有较高的弹性和自主性。需要说明的是,本文的学术发现不局限于北极区域。如果一个国际组织在内部合作、规范倡导与推广能力上比其他国际组织更强,其解决问题的效果也更高,必然结果是,那些处于事故多发区域的国家或地区很容易参与由该国际组织倡导的一项或多项治理任务,正如当前北极理事会所倡导的共享北极搜救、防污基础设施建设一样。

^① 漆海霞:《我国国际关系理论创新:议题与方法》,载《国际政治研究》,2021年第1期,第5页。