

【极地研究】

DOI:10.14168/j.issn.1672-8572.2022.01.06

编者按:

全球变暖和北极冰融,导致北极航道开通,资源开发提速,极地战略地位不断攀升,引发大国竞争加剧,吸引各国学术力量竞相投身研究,极地研究成果迸发。中国海洋大学拥有我国起步较早、规模最大、产出成果最多的极地战略研究团队,堪称国内极地研究的领军者,自2019年《辽东学院学报(社会科学版)》与中国海洋大学极地团队合作刊登极地研究文章以来,国内极地研究稿件纷至。辽东学院地处黄海之滨、鸭绿江畔,坐落在素有“英雄城市”“北国江南”美誉的边境城市丹东,具备通江达海沿边的东北亚枢纽区位优势。在“冰上丝绸之路”受到国际社会重视的时代,本刊将携手中国海洋大学等国内外高校和研究机构从事极地研究的学者们,共同打造《极地研究》特色栏目。本刊将本着只重文章质量、不究作者身份的原则,面向国内外极地研究者广泛征集优秀稿件,搭建学术交流平台。

美国对白令海峡区域的“再重视”: 动因、影响及政策走向

杨慧慧^①

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院, 山东 青岛 266100)

摘要: 冷战之后,美国在白令海峡区域的活动基本保持低热度的状态,随着北极地区战略价值上升、大国竞争加剧、美国日益严重的国内政治极化以及利益集团的影响,美国重新加强对白令海峡区域的重视。美国增加了在白令海峡区域的军事存在、加强了对白令海峡的管控、围绕该区域的能源开发和环境保护问题展开了国内政治博弈。这些行动的影响会超出白令海峡区域,进而影响整个北极地区的安全局势以及“冰上丝绸之路”的发展。美国对白令海峡区域的重视将成为长期趋势,未来或将继续增强军事存在,并以该区域为基础联动北极地区与印太地区的战略布局,同时继续保持在该区域的“低政治”领域合作。

关键词: 美国; 白令海峡区域; 冰上丝绸之路; 大国竞争

中图分类号: D712.523.9

文献标志码: A

文章编号: 1672-8572(2022)01-0035-09

白令海峡区域^①(Bering Strait Region)东西连接美国阿拉斯加州和俄罗斯远东楚科奇自治区,南北联通白令海和楚科奇海,是美国和俄罗斯之间战略互动的前沿地带。从冷战时期到后冷战时期,再

到北极地区大国竞争日益加剧的当今,美国在白令海峡区域的政策经历了“重视—减少投入—再度重视”的过程。

在此背景下,白令海峡区域也成为国内外研究

^① 收稿日期: 2021-10-20

基金项目: 国家社会科学基金重大专项“国际大变局下中国参与北极治理研究”(20VHQ011)

作者简介: 杨慧慧(1999—),女,山西临汾人,硕士研究生,研究方向:北极政治。

^① 本文参考 Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin 和 Oran R. Young 等学者的研究,全文所指白令海峡区域(BSR)为68°N至62°N,160°W到176°E之间的区域,涵盖白令海峡、楚科奇海南部、白令海北部以及美国和俄罗斯联邦相邻的沿海地区。

界的重要议题。目前,已有研究主要集中在白令海峡区域的大国关系以及国际治理两个方面。围绕白令海峡区域的大国关系,郭培清^[1]、匡增军^[2]、章成^[3]、安芳^[4]等学者从美俄两国在该区域较量与合作、海洋划界的具体争议、争端的法律适用及其政治解决等角度考察了美俄在该地区关系的发展现状,并对其发展前景进行了展望。Ryan Tice 则从美国的战略利益出发,认为美国在白令海峡区域面临来自俄罗斯和中国不断增加的北极影响力的挑战,建议成立联合特遣部队(CJTF)以维护美国在白令海峡区域乃至整个北极地区的主导权^[5]。另外一部分学者着眼于白令海峡区域的国际治理,检视现状并提出自己的建议。Paul Berkman、Alexander Vylegzhanin 和 Oran Young 综合考察了适用于白令海峡区域的现有治理安排和治理需求,建议建立一个美俄联合的权威机构,为整个白令海峡区域提供一致、有效和灵活的管理^[6]。在具体的航运治理方面,白佳玉、孙妍、张侠^[7], Joshua Owens 和邓云成^[8]等研究者检视了白令海峡的法律地位,均认为白令海峡属于“用于国际航行的海峡”,并且研究了美俄在该地区的合作机制,为中国参与白令海峡区域的国际治理提出了建议。Henry Huntington 则研究了白令海峡及其附近水域航运量增加带来的环境和文化风险,主张为白令海峡船只运输制定一套全面的规则^[9]。Henry Huntington 还同邹磊磊研究了该地区的渔业治理,探讨白令海中部(CBS,也称为“甜甜圈洞”)制定公海渔业协定的经验对制定北极中部海域(CAO)国际渔业协定,即《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》(Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the central Arctic Ocean)的影响^[10]。此外, Fran Ulmer^[11]、Kevin Hillmer - Pegram 和 Martin Robards^[12]等学者聚焦于该地区的生态环境治理,分析了白令海峡区域在环境领域出现的治理真空,并提出了应对生态环境挑战的具体方案。

国内外的既有研究从航运、渔业、生态治理、国际竞争与合作等方面对白令海峡区域进行了研究,但关于美国对白令海峡区域最近政策动向的研究还存在欠缺。美国是十分重要的白令海峡地缘国家,故笔者将以现有的研究进展为基础,梳理近年来美国“再度重视”白令海峡区域的政策举动,探究其内在原因和影响,并尝试对美国未来在白令

海峡区域的政策走向做出回答。

一、美国再度重视白令海峡区域的政策举动

冷战时期,美国曾在白令海峡区域投入大量的军事资源,服务于自己的全球争霸战略。冷战之后,白令海峡区域转而成为美俄两国之间寻求合作和缓和关系的区域,双方共同推进白令海峡隧道项目的建设,美国也削减了在白令海峡区域的军事部署。然而,随着北极冰融和大国竞争加剧,白令海峡的战略价值得到复苏。美国将白令海峡区域视为与中俄进行大国竞争的舞台之一,再度重视该区域的战略利益,在军事建设、海峡管控和经济开发等领域加强了多方面的行动。

(一) 重新审视白令海峡区域的战略价值,增强军事存在

控制全球关键海峡是美国维护自身的海上霸权的重要方式,里根政府时期,美国曾明确列出了16条必须掌控的海上咽喉要道,自阿拉斯加湾向北航行的通道即属于其中之一。伴随美俄关系紧张及北极地区日益重要,白令海峡区域的军事战略价值再次得到美国的战略关注。海军军官吉尔迪(Michael Gilday)称白令海峡为“下一个马六甲海峡”,退役空军上将弗雷泽(Douglas Fraser)亦称美国需要像在大西洋的GIUK-N缺口(Greenland-Iceland-UK-Norway Gap,美国及盟国在这个缺口密集部署侦听和拦截系统,试图阻断俄罗斯核潜艇进出北大西洋)一样关注白令海峡区域的变化^[13]。基于此,美国采取了多重措施增强在白令海峡区域的军事存在。

一是推动军事力量的内部与外部整合。美国在白令海峡区域的军事部署面临双重挑战。就内部因素而言,白令海峡区域处于美国印度洋-太平洋司令部(US Indo-Pacific Command)、美国欧洲司令部(USEUCOM)和美国北方司令部(USNORTHCOM)三个作战司令部的责任区的交界处,涉及海、陆、空等多个军种的职责范围,责任协调成本较高^{[5][6]}。从外部因素来看,目前,美国在白令海峡区域军事能力欠缺,需要借助盟友的力量弥补自身实力不足。特朗普政府时期美国与盟友关系受到损害,给北极地区的军事协作和共同行动造成了一定不利影响。目前,美国已经采取措施恢复并增强

内部和外部的协调性。北极军事部署的重点——空军明确表示将着眼于北极，注重与现有盟友和伙伴国家的合作，并且与海岸警卫队、海军、陆军和海军陆战队等共同努力，探索“联合全域行动（joint all-domain operations）”的可能性^[14]。海军、陆军和海岸警卫队的北极政策文件也强调了国内北极跨部门合作以及与盟友协同关系的重要性。

二是开展军事演习。美国认为白令海峡区域的军事威胁性增大，因此加强军事演习，以提升美军在该地区的适应性和战斗力。正如北方司令部（NORTHCOM）和北美防空司令部（NORAD）司令、空军上将范赫克（Glen VanHerck）所说：“美国需要增加在北极水域的实际存在以确保美国的利益得到保护”^[15]。在 2019 年 9 月的北极远征能力演习（AECE）中，美国海军首次返回冷战时期在阿留申群岛的据点——阿达克岛（Adak）军事基地进行训练，该基地堪称白令海峡的门户，军事价值举足轻重。美国在阿拉斯加进行的两年一度的最大规模军事演习——“北极边缘（Northern Edge）”也越来越着眼于白令海峡区域乃至整个北极地区的军事威胁。通过军事演习，美国旨在向竞争对手发出威慑信号，展示军事实力，维护军事影响力。

三是加强军事基础设施建设。首先，破冰船是高纬度地区军事实力的决定性工具之一，海岸警卫队于 2019 年开始建造自己的极地安全护卫舰（Polar Security Cutter），并准备在 2029 年之前拥有一支“可运行并可部署”的破冰船舰队。其次，缅因州、密西西比州、阿拉斯加州等州长期致力于推动建设北极深水港，港口选址范围位于阿留申群岛的荷兰港到阿拉斯加州同加拿大育空地区的边界处以内。目前，国会已经批准北极深水港项目，将扩建位于阿拉斯加州的诺姆（Nome）港，为美国军舰在该海域的航行活动提供支持和后勤保障。最后，空军也增加了在阿拉斯加的部署，包括现代化其联合太平洋阿拉斯加靶场设施（Joint Pacific Alaska Range Complex. JPARC）、向艾尔森空军基地（Eielson Air Force Base）部署更多的第五代战斗机 F-35、升级埃尔门多夫-理查德森联合基地（Joint Base Elmendorf-Richardson）和克雷尔空军基地的军事设施等。美国在阿拉斯加紧迫的、全面的军事基础设施建设反映了美国增强北极军事实力

的愿望。

四是加强科学研究和勘测活动。充足的地理信息是一国开展军事活动的重要基础。多年以来，美国海岸警卫队的破冰船“希利号（Healy）”一直在阿拉斯加周边地区和白令水域进行科学研究活动。2020 年，“希利号”因起火事故而进行大规模整修，海岸警卫队将原本从事南极考察的超高龄重型破冰船“北极星号（Polar Star）”调往白令海峡区域，代替“希利号”完成工作。据“北极星号”指挥官沃蒂拉（William Woityra）称：此举一是为了向北极地区投射力量；二是为北极军事活动培训和锻炼人员；三是收集地理信息数据^[16]。此次部署兼具科学研究和军事行动的“双重性质”，体现了美国对白令海峡区域和北极地区的军事存在的高度重视。

白令海峡区域在美国战略版图当中的重要性逐渐提升，美国通过上述行动增加了在该区域的军事实力，导致地区安全局势进一步复杂化。

（二）重新评估白令海峡区域的航运枢纽地位，加强海峡管控

苏伊士运河于 2021 年 3 月发生的堵塞事件促使国际社会广泛关注北极航线的替代意义。随着海冰加速融化，北极航线通航的可行性不断增加，白令海峡区域的航运价值也水涨船高。自 2010 年到 2020 年，白令海峡区域北部 10 年间的航行量已增加 128%^[17]。白令海峡附近的北极水域正在向多样化、国际化商业航道的方向发展，预计未来的可通航时间和通行量将不断上升。威尔逊中心极地项目高级研究员、前美国国务院海洋与渔业代表巴尔顿（David Balton）曾表示，美国必须重视白令海峡区域和北极地区持续的航运增长，并为此做好准备^[18]。美国通过国际合作与国内立法相结合的方式增强了对白令海峡区域的航运管理。

2017 年底，美俄双方首次就在白令海峡区域设立双向航运路线以及警戒区的事项向国际海事组织提出了共同照会，此项提案经批准后于 2018 年 12 月 1 日起正式生效。此后，美国海岸警卫队在白令海峡区域进行了进出港航线研究（Port Access Route Study），旨在规划该海域船舶过境的最优航线。2018 年 12 月，美国阿拉斯加州的参议员提出了《航运和环境北极领导力法案》（Shipping and Environmental Arctic Leadership Act），以推动该地区

航道发展、港口建设和海上安全保障,其中还包括成立美国北极航道基础设施开发公司、组成北极航运合作联盟以及制定北极水道收费计划等内容。阿拉斯加州还于2019年11月提出了设立联邦北极航运顾问委员会(Arctic Shipping Federal Advisory Committee)的议案,旨在为北极港口和航道的发展建言献策。通过这些努力,美国致力于增强对白令海峡区域的航运管理,维护在白令海峡区域乃至北极地区的领导权,确保白令海峡区域服务于其“航行自由计划”(FONOP)。

(三) 白令海峡区域开发政策反复,国内政治博弈加剧

白令海峡区域成为美国两党竞争和政策博弈的具体场域,以民主党和共和党为代表的两派在该地区的环境保护与能源开发问题上各执己见,展开了一系列政策博弈。共和党拒绝承认气候变化,将白令海峡区域的能源资源开发和基础设施建设作为政策重点,提升美国在北极大国博弈中的竞争力;而民主党则推行“绿色新政”,以重塑美国在气候环境议题中的领导力,力图把气候领导权作为重获全球领导权的“踏板”。

在特朗普执政期间,美国退出了《巴黎协定》(The Paris Agreement),重启北极能源办公室(AEO),恢复在北白令海气候恢复区(Northern Bering Sea Climate Resilience Area)以及阿拉斯加的石油勘探和开发,引起了环保主义者的反对。拜登政府及民主党则将应对气候变化作为任期内的政策重心之一,上任伊始就签署行政命令恢复了特朗普政府时期废除的北白令海气候恢复区,叫停了诺顿湾(Norton Sound)以及圣劳伦斯岛(St. Lawrence Island)周围水域的近海石油和天然气租赁,并针对该地区的航运、海洋污染和石油泄漏等环境问题制定了政策。目前,拜登政府领导的环保主义派占据上风,大量油气开发项目处于停滞状态。然而在双方利益博弈中,受阿拉斯加州、能源利益集团和支持石油开发的部分原住民部落的压力,拜登政府仍然支持了“柳树”(Willow)石油项目,有限度地开放阿拉斯加州的能源开发。这种立场的不一致体现出美国国内在白令海峡区域以及整个北极地区能源开发问题上的两级对立和激烈博弈。白令海峡区域的经济和环境问题被不断政治化,在美国政治决策中的重要性亦不断提升。

二、美国再度重视白令海峡区域的动因

白令海峡区域的战略重要性随着大国竞争加剧和北极地缘政治变化受到更多关注,美国国内政治极化以及利益集团博弈则推动其政治地位进一步提升,在国际国内多种因素的综合作用下,白令海峡区域在美国的全球战略规划中发挥着越来越重要的作用。

(一) 北极地区地缘政治价值上升

2008年的俄罗斯北冰洋“海底插旗”事件之后,北极地区的经济潜力(包括能源资源开发和北极航道利用等)和地缘战略价值迅速吸引了各国的注意力,增强在该地区的参与度和影响力成为世界主要大国的目标。美国对北极展现出前所未有的关注,视其为“大国战略竞争的竞技场”,试图重建北极“领导者”地位^[19]。重新获得国际领导权是民主党和共和党之间为数不多拥有共识的领域,拜登政府延续了前任政府对北极地区战略重要性的判断,强化了在北极地区的军事和外交投入,努力重塑美国在北极地区的领导地位。

白令海峡区域是进入北极地区的重要跳板,既可成为美国增强北极实力的前沿阵地,又可为军事紧张时期美国的软弱腹地,其地缘政治地位不言而喻。美国2019年6月发布的《国防部北极战略》(Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy)、2020年6月发布的《保护美国在北极和南极地区的国家利益备忘录》(Memorandum on Safeguarding U. S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions)、2021财年《国防授权法案》以及美国《2021年战略竞争法案》(Strategic Competition Act of 2021)草案等文件,都表示了对北极的战略重视,并提出一系列强化存在的具体措施,包括在白令海峡区域建造北极深水港、加强通信能力和科学研究等行动。作为一个北极国家,美国重新加强在白令海峡区域的存在,是北极地缘政治价值增长以及北极国际局势迅速变化等国际环境作用的结果。

(二) 大国竞争日趋激烈

在百年未有之大变局下,大国关系发生了深刻变化,中美和美俄在战略互动中的竞争性因素都逐渐上升,成为美国再度重视白令海峡区域的重要原

因之一。2014年克里米亚危机之后，以美国为首的西方国家对俄罗斯进行了严厉的经济制裁，俄美关系持续倒退，在众多事项上存在立场冲突。此外，中国综合实力和国际影响力的不断上升也引起了中美关系的变化，美国对华焦虑感上升，在多个领域强化了对华竞争。以2017年的《国家安全战略》（*The National Security Strategy*）和2018年的《美国国防战略》（*The National Military Strategy of the United States of America*）为代表的美国战略高度重视中国和俄罗斯，将中俄视为挑战美国安全与繁荣的主要威胁。作为美国面向俄罗斯的侧翼和脆弱“腹地”，也作为应对“冰上丝绸之路”的关键地带，白令海峡区域越来越吸引美国的注意力，美国逐渐将该地区纳入其全球战略。

白令海峡区域是推动北方航道的发展和实现《到2035年俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》（*Russian Arctic Strategy Until 2035*）中提出的北极地区商业化愿景的关键隘口；又是中国参与北极事务、推动建设“冰上丝绸之路”的咽喉区域，对中俄的国家利益意义重大。美国将白令海峡以及阿留申群岛作为降低北方航道商业竞争力、在太平洋一端阻塞“冰上丝绸之路”的战略要点，试图对中国和俄罗斯的发展形成制约^[20]。由此可见，再度重视白令海峡区域背后反映了美国根本的地缘政治目的，美国试图将其作为遏制俄罗斯和中国的战略发展、赢得大国竞争的重要杠杆之一。

（三）美国国内政治极化程度加深

当前美国政治极化加剧，两党在公共政策领域的合作与妥协越来越少，而分歧和冲突却越来越多，成为美国政治制度面临的巨大考验。环境和气候领域是政治极化的主要表现形式之一，白令海峡区域也成为美国气候博弈的重要场所。共和党、阿拉斯加州政府以及部分能源开发商在气候问题上采取保守立场，支持该区域以及整个美国北极领土上的石油、天然气、矿产资源开发；而民主党政府、环保主义者、部分原住民群体则强调该地区的生态环境敏感性、气候治理以及原住民的传统生活方式的重要性，反对在美国北极区域内的一切勘探开发活动。双方通过改变立法、发布行政命令、干扰投资、提起诉讼以及示威游行等方式，在政治、经济、法律和社会等多个领域进行了激烈的斗争和博弈。北白令海气候恢复区一波三折的命运——2016

年12月建立（奥巴马政府时期）、2017年5月被撤销（特朗普政府时期）、2021年1月重新恢复（拜登政府时期）——充分体现了政策斗争的痕迹。白令海峡区域成为能源资源开发倡导者和环保主义者之间政治拉锯战的前沿阵地，一定程度上抬升了白令海峡区域在美国国内政治考量中的重要性。

（四）相关利益集团的推动

利益集团政治是美国政治的一大特色，深刻影响着美国公共政策的制定和实施，白令海峡区域再次受到美国的重视，离不开其国内利益相关者的广泛游说和宣传。长期以来，阿拉斯加州的国会议员们一直致力于推动阿拉斯加石油开发、基础设施建设以及渔业和旅游业发展，在美国的府会双层博弈过程中向总统及国防部进行了大量游说。美国军方也将白令海峡区域与美国的北极命运紧密联系，将其作为部署美国北极实力的重要地点之一。军方领导人的公开发言、北极战略文件以及军方机构的相关分析大肆兜售“大国竞争”这一概念，鼓吹中国和俄罗斯的“威胁”，并呼吁更多的资金投入。此外，美国渔业协会也对俄罗斯在白令海峡区域军事活动的增加表示担忧。阿拉斯加的商业捕鱼在数量和价值上分别占据美国整体的60%和23%^[21]，白令海/阿留申群岛地区是阿拉斯加州最具生产力的渔业区，在强大的利益驱动力之下，美国渔业利益集团呼吁美国在该地区建立强大军事存在，以确保该地区商业捕鱼的稳定发展。

在国际国内因素的综合作用下，美国重新审视白令海峡区域在其战略坐标轴中的位置，赋予该地区更多的政策重视。

三、美国再度重视白令海峡区域的影响

美国再度重视白令海峡区域的军事安全、海峡管控以及能源开发，最终目的都是为了增强美国的领导权。这些行动不仅影响着白令海峡区域，还对整个北极地区的安全局势以及“冰上丝绸之路”产生了溢出影响。

（一）北极安全局势进一步复杂化

大国竞争在北极地区的蔓延使北极地区的安全形势迅速改变。对比美国2013年、2016年和2019年的三大北极战略的主导叙事话语，2019年的《国防部北极战略》对北极安全局势的判断不再乐

观,力图建立威慑力量,应对中国和俄罗斯的影响力。美国的海岸警卫队、空军、海军、国土安全部以及陆军也都相继发布了自己的北极文件,足见其对北极的军事重视。与此同时,俄罗斯也向包括白令海峡区域在内的北极地区部署了更多军事力量。在美俄关系恶化的背景下,这些行动无疑加大了地区紧张局势以及双方战略误判的风险。2020年8月,俄罗斯北方舰队在阿拉斯加附近的白令海进行“海洋之盾-2020(Ocean Shield 2020)”军演期间,由于美国海岸警卫队的工作失误而未提前向美国渔民通报相关信息,因而导致俄罗斯军机与美国商业渔民发生短暂的摩擦,引起了人们对该地区安全局势的担忧。

尽管白令海峡区域发生直接武装冲突的可能性很小,但美俄两国在白令海峡区域军事活动不断增加,双方的角色定位仍是竞争性因素占主导,难以避免新的摩擦点产生,为该地区的安全局势蒙上了一层阴影。

(二)“冰上丝绸之路”阻碍加大

白令海峡区域是沟通太平洋和北冰洋的唯一海上通道,直接影响“冰上丝绸之路”的发展前景。在北极地区现实主义回归以及大国竞争背景下,“冰上丝绸之路”被美国视为中俄进一步巩固双边关系和展现北极雄心的重要标志和依托。如前所述,美国试图控制北极航道的关键海峡和岛屿,分别在“冰上丝绸之路”大西洋一端的GIUK-N缺口和太平洋一端的白令海峡区域加强军事存在,通过构筑一种“钳形战略”来限制其发展。

此外,拜登政府将气候政策视为重获美国全球气候治理领导权的关键。白令海峡区域的气候和环境问题涉及少数群体权益、动物保护等民主党十分关心的议题,对于拜登政府展现气候治理决心极具代表性。作为北极地区的一部分,白令海峡区域环保态势的加强将作为美国北极政策的重要特征之一,对整个北极地区的气候和环境治理产生溢出效应。在其影响之下,反对北极地区石油和天然气开发与贸易的力量增加,重油(HFO)使用、黑碳排放等与船舶在北极地区通行紧密相关的问题也将受到更严格的限制,不可避免地影响到“冰上丝绸之路”的发展。目前北极气候治理诉求开始占据上风,大量企业和金融机构表示不再支持北方航道和北极石油天然气开发,客观上增加了“冰上

丝绸之路”的压力。

四、美国再度重视白令海峡区域的政策走向

美国对白令海峡区域的重视将成为长期趋势。美国不仅将白令海峡区域的行动作为增强北极存在的筹码,还将以该区域为基础联动北极地区与印太地区,继续增加军事存在。与此同时,美国在该区域的“低政治”领域合作仍将继续存在。

(一)评估北极资源,加强白令海峡区域的军事化

军事存在是美国增强北极影响力,重获北极地区领导权的主要方式。由于目前美国北极实力“相对落后”,未来美国在白令海峡区域的军事建设和部署会更加频繁,军事化特色会更加突出。2021年6月24日,美国参众两院的多个议员联合发起了《北极安全倡议法案》(Arctic Security Initiative Act of 2021),要求国防部评估北极地区的安全态势,并为国防部和各军种颁布的北极战略提供充足资源。该法案旨在明确美国在北极地区所需的资源和活动,以便在阿拉斯加北极地区形成更强有力的安全态势^[22]。2022财年《国防授权法案》的1057条同样要求评估2023—2027财年美国实现军方北极目标所需的活动和资源,以维持或恢复美国在北极地区的相对军事优势^[23]。可见,美国正着眼于较长时期的北极大国竞争,评估自身的资源、实力和能力,落实军方北极战略,加强在北极地区的军事相对优势。白令海峡区域正是美国北极战略的关键,美国正采取一系列措施加强在该地区军事化存在:包括建设“泰德·史蒂文斯北极安全研究中心(Ted Stevens Center for Arctic Security Studies)”;支持海岸警卫队扩大破冰船计划;提高极地通信能力;敦促在白令海峡区域建设深水港口的进程,方便美国在北极的军事部署。

美国在白令海峡区域的军事化部署着眼于北极地区的长期竞争,以重获北极领导权为最终目的,将不受政治极化和领导人换届的影响,在未来一段时期内不断增强。

(二)以阿拉斯加为节点,联动北极和印太地区的战略布局

21世纪以来,中美之间实力对比关系的变化促使美国产生了严重的“地位焦虑”,美国将中国

视为美国最大的“竞争者”，试图平衡中国的影响力，维护自身的全球领导地位。随着北极地区全球战略地位上升，美国愈发警惕中国的北极影响力及“冰上丝绸之路”建设。美国联动北极与印太地区（Indo - Pacific region）的战略布局，将北极作为关键地区，并以阿拉斯加为印度 - 太平洋地区的关键行动基地。2021 年 7 月 24 日，美国国防部部长奥斯汀在到访阿拉斯加时表示，美国既是印度 - 太平洋国家，又是北极国家，而阿拉斯加可以保证美国“同时向两个地区投射力量”，应将其作为国土防御、印太地区以及北极地区的战略要点^[24]。日本海上自卫队指挥官 Sonoko Kuhara 也表示，为了防止中国或俄罗斯在北极地区实现利益融合，美国应当同日本合作，将“自由开放的印太”战略目标扩展到北极地区，并开展北极联合演习等项目的密切合作^[25]。考虑到美日同盟的特殊关系，该军官的言论是否得到美国的支持不得而知。2021 年 9 月 25 日，日本海上自卫队“鹿岛号”（Kashima）训练舰在阿留申群岛的荷兰港同美国海岸警卫队一起进行了联合演习，训练军官以及提高北极搜救技能，释放出日本与美国就北极事务展开合作的讯号。

在此背景下，将北极地区与印太地区的战略布局进行联动或将成为美国接下来的战略选择，而白令海峡区域作为联结节点，其重要性也将日益攀升。

（三）“低政治”领域国际合作将持续进行

大国关系往往竞争性因素与合作性因素并存，美国和俄罗斯在白令海峡区域的关系也不例外，在“高政治”领域呈现整体对抗态势，同时也在一些“低政治”领域保持常态化的合作^[25]。官方层面，俄罗斯联邦安全局边防军海巡队和美国海岸警卫在白令海和楚科奇海区域维持着牢固的合作关系，围绕污染防治、执法、搜救等方面例行联合演练。2021 年 2 月 1 日，俄罗斯联邦海上救援局还与美国海岸警卫队签署了旨在共同应对跨界海洋污染事件的双边合作协议——《2020 年美国 and 俄罗斯联邦防治白令海和楚科奇海污染联合应急计划》（*the 2020 Joint Contingency Plan of the United States of America & the Russian Federation in Combating Pollution on the Bering & Chukchi Seas*），更新了 1989 年最初制定的合作计划，为两个部门之间未来的持续

性跨界合作建立了机制，并设立了新的国际协调干事角色，以促进协调和关键信息的共享^[26]。民间层面，美俄两国的科学家们也高度重视近年来白令海峡区域的海冰迅速消退对渔业的影响，双方在 2020 年针对鳕鱼在白令海的分布和迁徙模式进行了首次合作研究，并计划在未来对整个生态系统的变化进行更多的合作研究。

在 2021 年 6 月日内瓦峰会期间，美俄领导人一致将北极地区作为双方寻求战略合作的“窗口”，俄罗斯总统普京尤其强调了白令海峡区域作为“通往北极的门户”的重要价值，并且展望了两国未来在白令海以及附近海域的环境、搜救、航道以及渔业方面的更多合作^[27]。这些趋势表明，双方都努力防止军事等“高政治”领域问题对已有的合作协议和合作成果造成的影响，维护该地区“低政治”领域的国际合作。

总体来看，未来一段时期，美国在白令海峡区域的战略选择将呈现出大国竞争与“低政治”领域合作并存，同时竞争不断升级的图景。

总而言之，美国再度增强了对白令海峡区域的重视，关注白令海峡区域的军事和航运价值，增强军事存在和海峡管控，并且围绕该区域的能源开发和环境保护问题展开了激烈的国内政治博弈，其根本目标是增强自身国际影响力，保持在白令海峡区域乃至整个北极地区的主导地位。美国重新关注白令海峡区域将导致这一地区地缘政治竞争更为激烈，进而影响该区域的安全形势以及“冰上丝绸之路”建设。美国将白令海峡区域作为增强北极存在和赢得大国竞争的筹码，未来或将以军事化建设为基础增强影响力，并以阿拉斯加为枢纽联动北极地区与印太地区的战略布局，以维持自身的全球主导权。虽然白令海峡区域大国竞争态势增强，但是仍不影响该区域“低政治”领域国际合作的持续进行。白令海峡区域包括公海区域，涉及中国的合法利益，中国需要密切关注白令海峡区域的政治法律局势及其变化，以便依托国际海事组织积极参与海峡规则谈判与治理，在尊重沿岸国家利益的同时维护自身的合法权益，促进“冰上丝绸之路”的进一步发展。

参考文献:

- [1] 郭培清. 美俄在白令海峡的较量与合作 [J]. 东北亚论坛, 2018 (4): 67-79.
- [2] 匡增军. 俄美海洋划界争端: 法律适用与政治前景 [J]. 国外社会科学, 2012 (2): 83-90.
- [3] 章成. 北极大陆架划界的法律与政治进程评述 [J]. 国际论坛, 2017 (3): 32-38.
- [4] 安芳. 俄(苏)美在白令海地区海洋划界问题及其发展趋势 [D]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2014.
- [5] TICE R. The Bering Strait: An arena for great power competition [J]. Joint Force Quarterly, 2020 (First Quarter): 58-63.
- [6] BERKMAN P A, VYLEGZHANIN A N, YOUNG O R. Governing the Bering Strait Region: Current status, emerging issues and future options [J]. Ocean Development & International Law, 2016, 47 (2): 186-217.
- [7] 白佳玉, 孙妍, 张侠. 白令海峡治理的合作机制研究 [J]. 极地研究, 2017 (2): 256-269.
- [8] OWENS J, 邓云成. 论白令海峡的法律地位 [J]. 中华海洋法学评论, 2011 (2): 62-114.
- [9] HUNTINGTON H P. Vessels, risks, and rules: Planning for safe shipping in Bering Strait [J]. Marine Policy, 2015, 51(1): 119-127.
- [10] LEILEIZHOU, HUNTINGTON H P. Implications of the convention on the conservation and management of Pollock Resources in the Central Bering Sea for the management of fisheries in the Central Arctic Ocean [J]. Marine Policy, 2018, 88(1): 132-138.
- [11] ULMER F. Addressing dramatic changes in the Bering Strait region requires governance adaptations [EB/OL]. (2020-11-12) [2021-04-24] [https://www.belfercenter.org/publication/addressing-dramatic-changes-bring-strait-regin-requires-governance-adaptations](https://www.belfercenter.org/publication/addressing-dramatic-changes-bring-strait-region-regin-requires-governance-adaptations).
- [12] HILLMER-PEGRAM K, ROBARDS M D. Relevance of a particularly sensitive sea area to the Bering Strait region: A policy analysis using resilience-based governance principles [J]. Ecology and Society, 2015, 20 (1): 26.
- [13] Business Insider. Military activity is picking up in the quiet waters between the US and Russia [EB/OL]. (2020-11-13) [2021-03-22]. <https://www.businessinsider.nl/military-activity-is-picking-up-in-the-quiet-waters-between-the-us-and-russia/>.
- [14] U. S. Department of Defense. Air force reveals cold facts on new arctic strategy [EB/OL]. (2020-07-21) [2021-04-12] <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2281961/air-force-reveals-cold-facts-on-new-arctic-strategy/>.
- [15] Business Insider. Russia's increasing military flights around Alaska are a strain on our units' top US commander says [EB/OL]. (2021-04-29) [2021-04-30]. <https://www.businessinsider.com/intercepting-russian-military-flights-around-alaska-are-a-strain-2021-4>.
- [16] KNOM Radio. USCG Cutter Polar Star completes 12-week deployment in Bering Strait region [EB/OL]. (2021-02-18) [2021-04-22]. <https://www.knom.org/wp/blog/2021/02/18/uscg-cutter-polar-star-completes-12-week-deployment-in-bering-strait-region/>.
- [17] Defense News. Great power competition heats up in the thawing Arctic, and the US must respond [EB/OL]. (2020-09-23) [2021-04-22]. <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/09/23/great-power-competition-heats-up-in-the-thawing-arctic-and-the-us-must-respond/>.
- [18] Arctic Today. Two U. S. bills could advance American presence in the Arctic [EB/OL]. (2019-02-28) [2021-04-23]. <https://www.arctictoday.com/two-u-s-bills-could-advance-american-presence-in-the-arctic/>.
- [19] 郭培清, 邹琪. 特朗普政府北极政策的调整 [J]. 国际论坛, 2019 (4): 19-44.
- [20] Center for International Maritime Security. An emerging strategic geometry - thawing chokepoints and littorals in the Arctic [EB/OL]. (2020-06-03) [2021-04-23]. <http://cimsec.org/an-emerging-strategic-geometry-thawing-chokepoints-and-littorals-in-the-arctic/43977>.
- [21] NOAA Fisheries. Fisheries of the United States 2019 [EB/OL]. (2021-05-20) [2021-05-24]. [https://media.fisher-](https://media.fishery)

- ies.noaa.gov/2021-05/FUS2019-FINAL-webready-2.3.pdf?null=.
- [22] SULLIVAN D. Sullivan, King, Gallagher & Luria launch Arctic Security Initiative Act [EB/OL]. (2021-06-24) [2021-10-09]. <https://www.sullivan.senate.gov/newsroom/press-releases/sullivan-king-gallagher-and-luria-launch-arctic-security-initiative-act>.
- [23] United States Congress. H. R. 4350 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022 [EB/OL]. (2021-09-10) [2021-10-09]. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4350/text>.
- [24] U. S. Department of Defense. Austin says Alaska is strategic hotspot for Indo-Pacific, Arctic operations [EB/OL]. (2021-07-25) [2021-10-10]. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2706558/austin-says-alaska-is-strategic-hotspot-for-indo-pacific-arctic-operations/>.
- [25] The Diplomat. What the “Blue Arctic” means for the US Pacific military presence [EB/OL]. (2021-08-20) [2021-10-10]. <https://thediplomat.com/2021/08/what-the-blue-arctic-means-for-the-us-pacific-military-presence/>.
- [26] 郭培清, 杨楠. 论中美俄在北极的复杂关系 [J]. 东北亚论坛, 2020, 29 (1): 26-41.
- [27] Anchorage Daily News. Clear-eyed in the Arctic: The Biden-Putin Summit [EB/OL]. (2021-06-29) [2021-07-10]. <https://www.adn.com/opinions/2021/06/29/clear-eye-in-the-arctic-the-biden-putin-summit/>.

“Reemphasis” of United States on Bering Strait: Motivation, Impact and Policy Trend

YANG Hui-hui

(College of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: After the Cold War, the United States remained inactive activities in the Bering Strait region. With the rise of strategic value in the Arctic region, the intensification of competition among major powers, the growing domestic political polarization and the influence of interest groups, the United States re-emphasized the importance of the Bering Strait region. The United States has increased its military presence in the Bering Strait region, strengthened its control over the Strait and launched a domestic political game around energy development and environmental protection in the region. These actions will have an impact beyond the Bering Strait region, thereby affecting the security situation throughout the Arctic and the development of the “Polar Silk Road”. The United States’ emphasis on the Bering Strait region will become a long-term trend. In the future, it may continue to strengthen its military presence, link the strategic layout of the Arctic region and the Indo-Pacific region on the basis of the region, and continue to maintain the “low political field” cooperation in the region.

Key words: USA; Bering Strait area; Polar Silk Road; competition among great powers

(责任编辑: 雷会生)