

## 拜登政府时期美国北极战略的调整： 动因、影响及结构性困境\*

高飞

(中国海洋大学 法学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:**拜登执政期间,美国政府对北极战略进行了重要调整。其核心包括聚焦北极的安全价值,激化与中俄的大国竞争,整合北极事务管理机制,提升气候议题的优先级并将之与北极地缘政治高度融合。拜登政府调整北极战略受多重因素驱动,包括重塑北极治理秩序以谋求地区主导地位,应对北极地缘政治局势的剧变,在北极落实气候政策以及服务美国国家战略。这一调整将对北极局势产生深远影响,表现在北极地区的地缘冲突隐患将长期存在,美国的北极战略与印太战略将进一步勾连,传统北极治理体系走向分裂,以及催动新型北极治理格局的形成。然而,美国北极战略的落实面临一系列结构性困境,如美国国内政治环境的制约、美国与北极盟友之间的争端、北极基础设施不足与资源供给滞后、阿拉斯加州政府与联邦政府之间的结构性矛盾等。鉴于美国北极战略对华竞争愈发激烈,中国要善于把握美国北极战略的演变规律,找准中美北极合作切入点,管控分歧,推动中美北极关系的良性互动。

**关键词:**拜登政府;美国北极战略;北极治理;安全;气候变化

**中图分类号:**D81 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-335X(2024)06-0046-13

**DOI:**10.16497/j.cnki.1672-335X.202406006

拜登政府执政期间,北极成为资源开发、航道利用和军事行动的重要新平台,各参与方对北极的兴趣日益高涨,乌克兰危机更引发北极地区的地缘政治态势发生剧变。在此背景下,美国对北极地区的关注显著增强。2022年10月7日,美国白宫发布新版《北极地区国家战略》(以下简称《22战略》),<sup>[1]</sup>描绘了2022年至2032年的北极愿景。2023年10月18日,美国白宫又发布《北极地区国家战略实施方案》,为《22战略》的后续实施制定了具体的推进步骤与评量目标。<sup>[2]</sup>2024年7月22日,美国国防部发布《2024年北极战略》(以下简称《24战略》),这是自2019年以来美国国防部首次更新北极战略。《22战略》与《24战略》等文件阐明了拜登政府对北极事务的战略定位和推进逻辑,是美国在地缘政治局势剧变下作出的以地缘战略竞争为导向的行动纲领,标志着拜登政府时期美国北极战略的全面定型。

从研究现状看,国内与国际学界对拜登政府北极战略的研究总体可分为三类。第一类是在拜登政府出台北极战略之前对其北极政策的前瞻性研究。例如,姜胤安认为拜登政府的北极政策会出现较大转变,论述拜登政府北极政策的目标与制约因素,并对政策前景进行了分析。<sup>[3]</sup>第二类发生于《22战略》颁布初期,主要聚焦于对《22战略》的介绍或解读。例如,阿努拉格·比森对《22战略》的主要内容进行梳理、归纳,并论述了美国在北极的新动向,认为美国及其盟友对俄罗斯的抵制不应扩大到科学合作领域。<sup>[4]</sup>斯特凡·基希纳总结了《22战略》的内容,并分析其对北极国际治理的影响,认为2022年对北极

\* 收稿日期:2024-07-01

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

作者简介:高飞(1995-),男,山东东营人,中国海洋大学法学院博士研究生,专业方向为极地政治与法律。

治理而言是一个拐点,未来北极治理将走向分裂。<sup>[5]</sup>第三类是对拜登政府北极政策的综合性探讨。例如,匡增军以《22 战略》为纲,从认知、议题、合作三方面阐述美国北极战略调整的特点,并分析战略调整的动因及影响。<sup>[6]</sup>赵宁宁概括《22 战略》的新特点,分析《22 战略》对北极地缘政治、治理格局和中国北极权益维护等方面的影响,并提出了中国的应对建议。<sup>[7]</sup>此外,还有学者将拜登政府的北极政策纳入长时段的美国北极政策的变化历程之中进行简要分析。<sup>[8]</sup>

拜登已放弃寻求连任,拜登政府的所有工作将在 2025 年 1 月 20 日正式结束,其北极战略已全面成型。然而,现有文献大多聚焦于拜登执政期间北极政策的阶段性分析,未能完整地揭示其整个任期内北极战略的动向与整体趋势,缺乏对其战略发展脉络及最终形态的系统性研究。有鉴于此,本文以拜登政府的北极战略为研究对象,依托《22 战略》《24 战略》等美国官方发布的政策文件及其实践动向,分析拜登政府北极战略调整的核心特点,探讨其战略谋划的动因与影响,并对美国北极战略所面临的结构性困境进行阐释,最后探讨中国的因应之道。

### 一、拜登政府时期美国北极战略调整的主要特点

《22 战略》提出四项战略支柱与五项战略原则,《24 战略》提出“监测和响应”(monitor-and-respond)的北极行动方法。此外,拜登政府还通过一系列内政、国防、外交举措对北极战略进行重塑和调整。综合来看,拜登政府北极战略的核心特点包括突出北极安全价值的首要地位、纠集盟友对抗中俄、重塑北极事务管理机制和将气候议题提升至高度优先地位。

#### (一)突出与强化:将安全价值置于首要地位

拜登上任之初即发布了《临时国家安全战略指南》,提到美国要“应对大国和地区对手的挑战”,认定“中国是唯一有能力对稳定和开放的国际体系发起持续挑战的竞争对手”,并认为“俄罗斯在世界舞台上将发挥颠覆性作用”。<sup>[9]</sup>2022 年 10 月,美国国防部发布的《2022 年国防战略》将保卫国土列为第一要务。<sup>[10]</sup>可见,维护国家安全利益是拜登政府的最高优先事项。这一特征也体现在其北极政策中。《22 战略》将“安全”列为四项战略支柱之首,并在该板块开篇提到,“我们的首要任务是保护美国人民和我们的主权、领土和权利”。<sup>[11]</sup>《24 战略》也提出,“国防部的首要目标是保护美国人民的安全”。同时,《24 战略》还在“战略环境”板块下用大量篇幅讨论“中国与俄罗斯在北极地区的安全活动及两国结盟的可能性”,<sup>[11]</sup>体现出拜登政府以地缘政治视角看待中俄的北极活动。可见,维护安全利益是美国北极战略的最高优先事项,而地缘安全威胁被认为主要来自俄罗斯和中国。

在实践层面上,美国于 2022 年 8 月 30 日启动海岸警卫队极地安全船计划(Coast Guard Polar Security Cutter),欲弥补缺少破冰船的短板。同时,拜登政府也进一步加强了北极军事存在。2022 年 6 月,美国陆军在阿拉斯加州温赖特堡和埃尔门多夫-理查森联合基地重新启用了第 11 空降师,这也是美国陆军 70 年来首次启用空降师。<sup>[12]</sup>此外,美国还建立专门的制度平台来协调北极安全事务。2022 年 8 月,美国国防部下设的泰德·史蒂文斯北极安全研究中心正式启用。<sup>[13]</sup>《24 战略》还提出将与盟友共同建立“北极安全政策圆桌会议”,专门为军事活动提供指导,而中俄在北极地区的合作将成为该圆桌会议关注的重点。

#### (二)牵制与博弈:纠集盟友对抗中俄

拜登曾公开表示,“俄罗斯是美国安全的最大威胁,中国是最大的竞争对手”。<sup>[14]</sup>拜登在整个任期内也贯彻了这一思路,并将北极视为对抗中俄的新阵地。拜登政府 2022 年 10 月 12 日发布的《国家安全战略》(以下简称《新安全战略》)指出,“中国是唯一一个既有意重塑国际秩序,又日益拥有经济、外交、军事和技术实力的竞争对手,俄罗斯是对国际和平与稳定直接而持久的威胁”。<sup>[15]</sup>作为美国国家安全战略在北极的延伸和具体化,《22 战略》与《24 战略》也作出相应调整。《22 战略》提及“俄罗斯”24 次,其中有 12 次直言不讳地指责其对乌克兰的“侵略”,“中国”则被提及 3 次。此外,《22 战略》提及“盟友”27 次、

“北约”5次、“合作伙伴”41次。《24战略》对《22战略》进行政策延续,将“与盟友合作”列为实现战略目标的三大行动方向之一,<sup>①</sup>同时将中俄视为“改变北极稳定性的威胁”。

拜登政府时期,美国加强了在北约尤其是俄罗斯边境的军事部署。例如,2021年2月美国将4架B-1B战略轰炸机部署在挪威奥兰空军基地,并向该地继续派遣驻扎200名美军。<sup>[16]</sup>2021年8月,3架B-2战略轰炸机被部署在冰岛凯夫拉维克空军基地,并在此执行任务和开展训练。<sup>[17]</sup>这是美国历史上首次在冰岛部署包括B-2在内的轰炸机部队。美国除在北极盟友境内部署大量军事存在外,还在阿拉斯加州与北极盟友举行了若干大型军事演习。2022年2月乌克兰危机爆发后,芬兰和瑞典在美国拉拢下相继加入北约。此外,北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格访问芬兰与瑞典时曾表示,中国对北极有很大的兴趣,其崛起是对波罗的海和北极地区的警示。<sup>[18]</sup>因此,美国推动芬兰和瑞典加入北约除企图围堵俄罗斯外,还意在对抗中国。

### (三)整合与调度:重塑北极事务管理机制

拜登执政期间,加快了整合北极事务管理机制的步伐。2021年9月,美国重新启动北极执行指导委员会(Arctic Executive Steering Committee, AESC),任命大卫·巴尔顿担任执行主任,蕾切尔·阿卢克·丹尼尔担任副主任。<sup>[19]</sup>同时,拜登政府以缺乏资格为由,罢免了由特朗普任命的4名美国北极研究委员会的成员,并重新任命6名成员。这是美国总统历史上首次要求该委员会委员在任期届满前卸任。<sup>[20]</sup>

此外,奥巴马政府与特朗普政府分别任命过北极地区特别代表和北极地区协调员,尽管该职务实际上充当了美国的“北极大使”,但级别较低且并非非常设职务。在过去10余年中,曾数次有议员提出设立美国北极大使的法案,但均未取得任何进展。美国不断提升北极事务的优先等级,因为增强对中俄的遏制以及加强与盟友的北极合作需要更高级别的外交行动。2023年2月13日,拜登正式提名美国北极研究委员会主席迈克·斯弗拉加担任北极地区巡回大使。2023年10月27日,美国在挪威特罗姆瑟设立其首个在北极圈内的外交办事处(American Presence Post)。这一系列举措旨在强化美国的北极外交,凸显出美国政府对北极事务的日益重视。

### (四)回调与升格:将气候议题提升至高度优先地位

与前任特朗普政府形成鲜明对比,拜登执政期间将应对气候变化作为政府工作的优先议题,发布了一系列应对气候变化的政策。拜登在上任之初就签署了恢复白令海北部气候恢复区以及暂停北极国家野生动物保护区的所有石油和天然气租赁活动的行政命令。<sup>[21]</sup>《22战略》也将“气候变化与环境保护”置于战略支柱的第二位。拜登政府还推出了号称“历史上应对气候变化最大努力”的《重建更美好法案》。该法案将为建筑、交通、工业、电力、农业等领域的清洁能源发展提供约5550亿美元的投资,体现了拜登政府以气候变化为契机来刺激经济发展和促进就业的执政思路。

尽管拜登政府与奥巴马政府均重视气候变化议题,但二者有较大不同。奥巴马政府的北极气候政策重点关注的是这一问题本身,与北极地区的地缘政治关联性不强。<sup>[22]</sup>拜登政府的北极气候政策则加强了对北极地缘政治的关注,例如,《24战略》重点关注气候变化对军事作战环境的威胁及应对。此外,在《22战略》中还将“发展可持续经济”设为战略支柱之一,体现出拜登政府促进气候复原和可持续发展的双重目标。通过这种方式,美国不仅试图减少阿拉斯加州对化石能源的依赖,还致力于增强极端气候环境下的军事实力。

## 二、拜登政府时期美国北极战略调整的动因

自然环境的持续变化以及乌克兰危机的影响外溢使北极面临着重大系统性和结构性变化,对北极

<sup>①</sup>《24战略》的三大行动方向分别是:增强联合部队在北极的能力;与我们的盟友和伙伴、联邦、州和地方当局、阿拉斯加州原住民部落和社区以及工业界进行合作;在北极进行存在性演练。



圈内国家的内政外交产生了深刻影响。在剧变的北极局势下,拜登政府试图通过新的战略布局来主导北极治理秩序,适应剧变的地缘政治态势,巩固与盟友的合作并对竞争对手进行压制,从而占据上风。

### (一)权力动机:重塑北极治理秩序以谋求地区主导地位

拜登政府调整北极政策的核心动因是重塑北极治理秩序,建立美国在北极的主导权。《22 战略》将“维持北极理事会与其他北极机构和协定”作为一项战略目标,声称要维持北极理事会的有效性,并明确指出北极理事会应为美国所领导。《24 战略》不仅重申要维护北极理事会作为北极主要多边论坛的地位,还计划联合盟友设立新的北极安全对话机制。在北极国家中,俄罗斯对美国追求霸权地位构成最大挑战。因此,《24 战略》大肆渲染“俄罗斯威胁论”,并制定相关军事措施,反映出美国试图制造北极军事对抗扰乱俄罗斯北极战略部署,并联合北约盟友挤压其地缘活动空间的意图。乌克兰危机爆发后,美国及其盟友在北极地区掀起了“排俄运动”,北极理事会等北极机制成为美西方谴责和排挤俄罗斯的制度性工具。<sup>②</sup>同时,美国通过极力渲染俄罗斯威胁论,成功推动芬兰、瑞典加入北约,使北极进一步“北约化”。

总体而言,美国声称要维持北极理事会的有效性,其目的就在于通过现有的制度设计确立自己在北极治理中的主导地位,并依托现有制度完成责任和风险的分担,降低美国主导北极秩序的战略成本。除北极理事会以外,美国还支持北极海岸警卫队论坛等多边论坛发挥作用,并在多个涉北极国际协定的协商与订立中发挥影响,试图在各个领域渗透实力,最终塑造由自身主导的新的北极治理秩序。

### (二)地缘因素:应对北极地缘政治局势的剧变

自2014年克里米亚事件之后,西方国家与俄罗斯的关系逐渐恶化。为在北大西洋快速投射力量、加强国土防御以及确保经济利益,俄罗斯在北极持续增强军事存在。俄罗斯在其东部地区部署的 Sotka-2 雷达系统位于距离阿拉斯加州仅300英里的弗兰格尔岛。<sup>[23]</sup>同时,俄罗斯重新开放50个苏联时期关闭的军事站点,其中包括13个翻新的空军基地、10个雷达站、20个边境哨所和10个综合紧急救援站。另外,俄罗斯于2021年将实力最为强劲的海军北方舰队升格为“第五军区”。乌克兰危机爆发后,俄罗斯进一步对北极的军事地位进行升级,2024年重建列宁格勒军区和莫斯科军区,并将北方舰队部分防区并入列宁格勒军区(该军区主要负责应对波罗的海和芬兰方向以及北极地区的军事威胁)。有学者指出,西方至少需要10年时间才能赶上俄罗斯在该地区的军事实力。<sup>[24]</sup>这引起了美国的极大忧虑,美国与盟友在北极地区开展多次军事演习,旨在为未来与俄罗斯的冲突进行演练。<sup>[25]</sup>《24 战略》也明确指出,“要继续参与北极盟国和北约特种作战司令部主办的军事演习,要利用军演来增强威慑效果,维护航行自由”。同时,拜登政府视中国为“最严峻的竞争者”,借乌克兰危机施压中国“反俄”“制俄”,并极力渲染中国的北极“威胁”。基于上述因素,美国谋划了在新地缘局势下遏制中俄“威胁”,保障自己在北极占据主导地位的以地缘政治为纲的北极战略。

### (三)外部诱因:北极气候变化施压国内气候政策所致

气候变化在北极地区尤为明显,这也是北极地缘局势变化的重要诱因。2022年12月,美国国家海洋与大气管理局(NOAA)发布的北极气候年度报告《2022年北极报告卡》(Arctic Report Card 2022)显示,总体而言,北极变暖的速度是全球其他地区的两倍多,在某些地区或某些时间变暖速度甚至更快。2021年10月至2022年9月,北极的平均地表气温是自1900年以来的第六高,而此前7年是有记录以来最热的7年。<sup>[26]</sup>作为北冰洋沿岸国的美国将直接受到北极环境变化的影响,阿拉斯加州的居民生活、基础设施会受到严重威胁,因此美国势必作出反应。此外,民主党对气候议题的一贯重视也是拜登政府采取积极北极气候政策的重要原因。美国民调机构皮尤研究中心(Pew Research Center)的一项调查

<sup>②</sup>2022年3月,除俄罗斯外的其他北极国家发布了一份联合声明,宣布不再派代表前往俄罗斯参与北极理事会会议,并中止参加理事会及附属机构的所有会议。

显示,高达75%的民主党人和亲民主党人认为美国应该优先考虑清洁能源,反对扩大化石能源的开采与利用。相比之下,只有43%的共和党人和亲共和党人认为应将清洁能源的生产优先于传统能源。<sup>[27]</sup>拜登在担任副总统期间就协助奥巴马推动了美国一系列气候政策的出台,其总统任期内采取的北极战略继续以气候议题为重要内容,这也与民主党对气候变化的关注相契合。

#### (四)内在逻辑:服务美国国家安全战略

拜登政府2022年发布的《新安全战略》对国际国内形势进行研判,阐述了美国的外交和安全战略目标以及实现路径。该文件将“维护北极和平”部分置于第四板块“我们的区域战略”中。该部分指出,气候变化对北极地区自然环境和地缘政治造成了影响,指责“俄罗斯的军事扩张加剧了北极的地缘政治紧张局势”,并指出,“中国增加在北极的投资寻求加强北极影响力”。基于上述情形,该文件进一步阐述美国的应对策略,主要包括:维护美国在北极的安全;深化与北极盟友和伙伴的合作,共同维持北极理事会和其他机构的运转;增强应对气候变化的能力等。可以看出,《22战略》《24战略》与《新安全战略》是总体与部分的关系,前两者是后者在北极地区的延伸和具体化。《24战略》在开篇也明确指出自身与《新安全战略》和《22战略》保持一致并紧密结合。《新安全战略》提出,“美国将继续以实力和目标发挥领导作用”,反映出美国的全球战略目标是维护其全球霸权地位。美国这一霸权目标的实现有赖于在世界各地占据主导权,北极因其独特的战略位置自然也被美国纳入全球战略的重要蓝图中。

### 三、拜登政府时期美国北极战略调整的多重影响

与奥巴马政府聚焦北极气候问题以及特朗普政府的“美国利益”优先模式不同,拜登政府在北极的安全与对抗、纠集盟友对竞争对手进行打压等方面力度更大。从目前局势看,乌克兰危机呈现长期化趋势,拜登政府的北极战略调整将引发北极地缘安全态势发生重大而持久的改变,并深刻影响现有的北极治理体系。

#### (一)北极地区地缘冲突隐患将长期存在

美国推动北极的军事整合,将芬兰与瑞典拉拢“入盟”,逐渐在北极形成针对俄罗斯的统一军事同盟。《24战略》通篇以军事竞争为轴,维持和扩大美国在北极地区的军事存在,以维护美国的安全利益并支持其全球军事力量投射。这将进一步激化北极地区地缘冲突的风险。

一方面,北约与俄罗斯在北极的地缘冲突隐患将日益加剧。美国试图利用《24战略》打乱俄罗斯的战略规划,用军事对抗搅乱俄罗斯的战略部署。因此,俄罗斯必然对美国的这一战略作出激烈反应。拜登政府大幅增加对北极的军事投入,当前阿拉斯加州已是美国军事化程度最高的州之一。美国还至少投资2.5亿美元扩建阿拉斯加州西部的诺姆港。该港口经过扩建之后将成为美国在北极地区唯一的深水港,可供驶入北极圈的海军舰船停靠。此外,美国推动芬兰和瑞典加入北约“围堵”俄罗斯。芬兰与俄罗斯1340千米的漫长边界极大地增加了俄罗斯的国防压力。瑞典的最终“入盟”也使北约可在瑞典格兰特岛驻军,大幅缩短向俄罗斯境内投送兵力的距离。北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格曾表示,北约正加强在北极的现代化存在,这是对俄罗斯所作所为的回应。<sup>[28]</sup>美国在北极的军事扩张引发了俄罗斯激烈的反应。自2014年以来,俄罗斯已经在北极修复或建造超过475个新的军事设施,<sup>[29]</sup>同时一直在加强对北方航道的控制,制定一系列严格的法律规则限制悬挂外国旗帜的船只进入或在此航行。俄罗斯还沿着北方航道铺设跨北极光纤电缆,以连接北极的军事设施,用于监测潜艇活动。<sup>[30]</sup>由此可见,随着乌克兰危机的影响向北漫溢,以美国为首的北约集团与俄罗斯的军事对抗趋势加剧,北极地区或将掀起冷战后最大规模军备竞赛。

另一方面,科技竞争将成为北极地缘博弈的关键领域。北极地区的自然条件和地缘环境具有独特性,科学技术水平在北极地缘博弈中至关重要。谁占据了科技制高点,谁就能在北极战略博弈中领跑。美国《24战略》提出,将通过“监控与响应”的方式实现战略目标。所谓“监控与响应”涉及广泛的科技和

信息技术发展的内容。例如,《24 战略》强调要提升北极地区领域感知和态势感知的能力,加强对早期预警系统和空中防御传感器技术的投资,提升对潜在威胁的监测和识别能力。此外,要运用科技手段支持军事行动,确保军事装备和设施在极端环境下能够正常运行。俄罗斯同样不甘示弱,《2035 年前俄罗斯联邦北极国家基本政策》明确了科技发展的任务,包括开发北极发展所需的关键技术,解决国防和社会安全问题,研发适用于北极地区的材料和技术等。<sup>[31]</sup>同时,俄罗斯还具备世界领先的核动力破冰船建造技术,这使其在维持北极存在方面占据优势。总体而言,未来以美西方与俄罗斯为主要代表的两大地缘集团之间的科技对抗将愈发激烈。

### (二)美国的北极战略与印太战略将进一步相互勾连

美国从奥巴马政府时期开始将地缘战略重心从传统的欧洲地区转向印太地区。与之相随的是,印太地区出现大国关系回归之势。美国的战略重心转移影响了其“北极意识”,并逐渐呈现北极战略与印太战略“相互勾连”的态势。2021年7月,美国的国防部长劳埃德·奥斯汀表示:“我们既是印太国家,也是北极国家。这两个关键区域在阿拉斯加州交汇。我们可以在这里向这两个区域投射力量,并且必须能够防御来自这两个区域的威胁。”<sup>[32]</sup>《24 战略》强调,“北美北极地区也是执行印太地区行动的关键,因为它从美国本土向该地区投射军事力量的北侧通道”。同时,美国将利用“北极锋刃”演习(Arctic Edge)和美国印太司令部的“北方锋刃”演习(Northern Edge)来加强北极与印太地区的防务协调和战略联系。

美国的印太战略旨在遏制中国。拜登政府自2022年2月发布新版《美国印太战略》以来,便通过拉拢盟友、扩大议题等形式增强对抗中国的力度。同时,美国也将中国视为北极的战略竞争对象,将中国的北极参与冠以“极地东方主义”(Polar Orientalism)之名,<sup>③</sup>渲染“中国北极威胁论”。可以说,美国北极战略与印太战略相互勾连的战略布局旨在通过跨区域战略互动将对对中国围堵的范围从印太地区延伸至北极地区,进而在全球范围内遏制中国的崛起。在中美战略竞争长期化态势下,美国的北极战略与印太战略将进一步相互勾连。

### (三)传统北极治理模式难以弥合

美国在《22 战略》与《24 战略》中均提出要维持北极理事会的有效性,但在北极理事会“先天不足”与乌克兰危机的叠加效应下,以北极理事会为核心的治理体系将走向分裂。近年来,随着北极地区战略价值大幅提升,北极航道、资源争夺、海洋划界等争端愈演愈烈,以北极理事会为核心的治理机制在这个过程中显出颓势。<sup>[33]</sup>其缘由在于,依据1996年《渥太华宣言》的规定,北极理事会的主要使命是促进可持续发展和环境保护,<sup>[34]</sup>其本身没有立法权与执法权,无法处理安全、渔业、能源等核心议题。而且其决议大多为“软性措施”,执行力度不足,也缺乏监督。乌克兰危机爆发后,北极理事会陷入停滞,西方国家联合对俄罗斯施加了前所未有的制裁,双方关系降至冰点。美国一边渲染俄罗斯的威胁,一边试图借此机会主导北极理事会,重塑北极治理秩序。俄罗斯也随即表示将在缺乏合作伙伴的情况下继续执行其在北极理事会框架内提出的项目。<sup>[35]</sup>

俄罗斯总统普京于2023年2月21日签署《关于修改2035年前俄罗斯联邦在北极地区的国家政策原则》的法令,删除了包括北极理事会在内的北极多边合作框架的内容,更加强调自身在北极的国家利益。此举意味着俄罗斯未来在北极与其他北极国家合作的可能性已微乎其微。同时,美国国务院顾问德里克·乔莱特也表示,在可预见的未来,与俄罗斯的北极合作是几乎不可能的。<sup>[36]</sup>在没有俄罗斯参与的情况下,北极理事会的职权范围将出现大规模“真空”,在乌克兰危机长期化趋势渐显以及其他北极国家对俄罗斯的制裁不断升级的情况下,其他北极国家与俄罗斯之间的信任将受到严重损害。北极理事会

<sup>③</sup>“极地东方主义”的提出揭示了:东亚国家迅速增加对北极地区兴趣以及参与行为引起了西方国家的不安,其中西方国家尤其关注和警惕中国,担忧中国参与北极治理的动机。



即便恢复运转,其权限和效能恐会更为受限。

#### (四) 催动“双重北极”治理格局的产生

尽管乌克兰危机极大地改变了北极地缘政治局势,但北极治理的全球属性不会改变。北极的气候变化、资源开发、环境污染、航运等核心事务普遍具有跨区域甚至全球性质。北极治理作为一种全球性的公共产品供给,其外部效应也会对北极圈外国家产生正面或负面的影响。<sup>[37]</sup>此外,美西方在北极对俄罗斯的强力挤压催生北极圈外国家参与北极治理的强劲内生动力。在美西方施加的极限压力下,俄罗斯将会更加重视北极的战略价值。乌克兰危机的长期化、持久化使俄罗斯的北极战略重心进一步“东转”,对北极合作采取开放立场。在俄罗斯北极政策“东转”的趋势下,中国、印度等北极圈外大国在未来的北极治理中将扮演更为重要的角色,北极未来可能会围绕北约和俄罗斯出现两种治理秩序并存的“双重北极”治理格局。

2022年12月8日,俄罗斯外交部北极事务巡回大使、北极理事会俄罗斯高级官员尼古拉·科尔丘诺夫在圣彼得堡举行的第12届“北极:现状和未来”国际论坛上表示:“现在非北极国家有机会成为受益者,巩固和加强他们在北极地区合作中的地位。由于我们在北极理事会的伙伴的政治化行为,这将是一段艰难的时期。但我们希望,通过与其他感兴趣的國家合作,我们能够渡过这段困难时期。”<sup>[38]</sup>同时,他还特别指出金砖国家与上合组织国家具有与俄罗斯在北极开展合作的意愿。<sup>[39]</sup>此外,乌克兰危机爆发后,金砖国家、上合组织成员国没有为美西方助势,而是选择保持“中立”立场。这种“中立”立场客观上有利于俄罗斯,有学者称其为“亲俄中立”(pro-Russian neutrality)。<sup>[40]</sup>这凸显了金砖国家和上合组织国家内部的凝聚力,也反映出他们共同应对外部挑战的意愿,有利于增强其相互间的北极合作。因此,考虑到金砖国家、上合组织国家在极地领域的合作基础以及当前的形势变化,金砖国家或上合组织国家有望进行磋商,从而推动构建常态化、制度化的北极合作模式,在北极各领域开展深层次合作。

### 四、美国北极战略的结构性困境

拜登政府时期的北极战略描绘了宏伟的愿景,但战略的落实受到一系列结构性困境的阻碍。长期来看,美国北极战略缺乏关键的内外支撑条件,不仅难以有效实施,在面对复杂的地缘政治环境时,还可能进一步陷入执行困境。

#### (一) 美国国内政治环境对北极战略形成制约

美国的北极战略能否发挥实效在很大程度上需要考虑国内的政治环境因素。当前美国国内的“政治极化”现象日趋严重,公众的政策观点、意识形态或价值体系分裂为两大阵营,这两个阵营之间的差异性日益增大,同时各阵营内部的同一性提高,导致极端观点变得普遍,中间派日渐稀少。<sup>[41]</sup>其表现包括美国两党政治两极分化、选民两极分化、民众意识形态与情感两极分化等几个方面,其中两党的对立是“政治极化”现象最为显著的特征。目前,美国民主党的立场已日益左翼和激进,共和党则转向右翼并偏保守。两党立场的高度分立也加剧了社会两极化。政治学理论中将党派和意识形态认同定义为社会认同,<sup>[42]</sup>社会心理学研究表明社会认同对行为和心理存在一定影响。<sup>[43]</sup>据此可知,个体的意识形态、身份、政治观点与其所支持的政党将高度关联,高度的“政治极化”现象导致美国选民的党派偏见更加严重。

“政治极化”现象还引发“否决政治”(vetocracy)的兴起,<sup>[44](P445)</sup>即政府或机构具有过度使用否决权的意愿和能力,表明成员之间的不信任,是一种为了否决而否决的做法。美国极低的立法成功率就是对“否决政治”的力证。<sup>[45]</sup>从美国两党政治的历史上看,共和党往往基于气候环境政策将造成大量成本支出、失业以及税收增加等理由而倾向于消极地应对气候与环境议题,民主党则倾向于积极地推动这方面的政策与立法。这导致两党在国会中的分歧往往难以调和,且相互掣肘。国会只能以“和解法案”(reconciliation bill)的形式以减少阻挠,落实相关政策。这种分化随时间发展而不断极端化,并逐渐走向

对立的两极。在“政治极化”逐渐加深的背景下,未来两党在北极能源开发等重要问题上的回旋空间将进一步缩紧。

美国的政党轮替也会影响美国北极战略的落实。《22 战略》与《24 战略》所列各项宏大举措需要长期建设与投入,短期内难以实现。而美国的“政治极化”和两党攻讦将严重破坏北极战略的延续性。特朗普上台后即推翻了奥巴马政府在北极海域禁止石油钻探的政策,同时还退出《巴黎协定》,使得奥巴马政府在北极气候议题上的努力付之一炬。美国两党政治对政策连贯性的破坏可见一斑。缺乏稳定性与持续性的北极政策将打断美国推进北极战略的进程,削弱美国及其盟友之间的政治互信。在 2024 年总统大选过程中,拜登与特朗普以及他们的支持者水火不容,视彼此为敌手,高度的“政治极化”使得北极战略未来的落实效果充满变数。

### (二)美国与北极盟友及其内部之间的争端加剧离心力

美国试图通过联合盟友挤压俄罗斯的地缘活动空间,重塑北极治理格局。芬兰与瑞典放弃长期坚持的中立国身份而选择加入北约,表明在北极安全政策上美国与北约盟友之间存在一定的协调性。但美国与北极盟友之间存在结构性矛盾,将削弱美国北极战略的有效性。

首先,北约成员国之间存在航行自由争端。例如,美国、加拿大在西北航道法律地位上长期存在分歧。美国认为西北航道是用于国际航行的海峡,外国船舶依据《联合国海洋法公约》在此享有过境通行权。但加拿大基于历史性权利坚持认为西北航道为内水,不适用于过境通行制度。<sup>[46]</sup>随着北极航道的适航性迅速提升,两国的这一分歧将给北约国家的北极合作带来长期隐患。此外,瑞典于 2020 年发布的《瑞典在北极地区的战略》(Sweden's strategy for the Arctic Region)强调,依据海洋法维护东北航道和西北航道的航行自由至关重要,必须通过外交手段解决对航行自由限制的争端。<sup>[47]</sup>这与加拿大在西北航道上的立场相冲突,进一步加剧了北约成员国之间的矛盾。

其次,北约成员国之间存在领土争端。例如,美国与加拿大在波弗特海存在 200 海里以内大陆架划界争议。双方的分歧在于如何划定边界,加拿大坚持其边界应沿西经 141 度线向北延伸至北极点,而美国主张以相邻国家的等距离中间线方法划界。在 200 海里以外大陆架划界问题上,俄罗斯、加拿大和丹麦均向大陆架界限委员会提交了各自的主张,且相互之间存在大面积重叠。2023 年 2 月 6 日,尽管委员会对俄罗斯的申请作出了有利建议,但该建议并无法律约束力,且委员会也可能会采纳丹麦与加拿大的申请,因此丹麦与加拿大之间仍存在潜在大陆架划界争端风险。

此外,美国试图与北极盟友之间分摊责任和风险,而芬兰、挪威与俄罗斯领土接壤,直接面临俄罗斯的“威胁”。这将增加他们的安全焦虑,可能导致其在北极安全策略上优先考虑本国利益,而非北约的整体战略,进一步削弱北约联盟的凝聚力。总之,尽管美国推动“北极北约化”取得突破式进展,但北约北扩过程中离心力的增加将为美国北极战略埋下隐患。

### (三)北极基础设施不足与资源供给滞后

《22 战略》阐明了美国未来 10 年的北极目标,美国力图在 2032 年实现这一区域的战略愿景。《24 战略》试图通过“监测和响应”的方式推进战略。美国认为未来 10 年是其能否继续保持霸权地位的关键时期,但美国的北极战略受自身实力的限制,难以落地。

一是美国北极的基础设施水平仍然较为落后。美国北极基础设施水平落后的最主要体现就是其破冰船数量严重短缺。北极航运在可预见的未来将会继续增加,北极地区资源的勘探和开发也将继续进行,这些活动的开展对深水港等基础设施的需求将不断扩大。破冰船是冰区运输系统的关键,没有破冰船,这些基础设施存在的意义就大打折扣。当前美国两艘老旧的破冰船无法在北极维持力量投射,尽管美国国会和海岸警卫队启动了极地安全船项目,计划建造和购买新的重型破冰船,但该项目存在预算不足和交付延期等问题。最初计划于 2024 年交付的首艘破冰船的交付日期多次推迟,目前预计最早将于 2029 年交付。<sup>[48]</sup>同时,任何成本的进一步增加都可能导致项目交付时间的延误,进而影响美国在极地地



区的战略部署。

二是北极在短期内难以成为美国的战略优先事项,战略实施仍面临投入不足的挑战。尽管《24 战略》强调北极对国家利益的重要性,但在执行层面缺乏实质性的新举措。文件中频繁使用“继续”“维护”“合作”“协调”等表述,反映出该战略倾向于维持现状,而不是在现有基础上进行战略升级或增加投入。此外,战略提出的“监测与响应”也体现出美国主要关注对北极挑战的被动应对,而非主动提升该地区的战略地位。与此同时,拜登政府提出的许多北极战略目标需要巨额的资金投入,若缺乏足够的资金,战略目标也只会是空中楼阁。对北美防务司令部进行现代化升级、北极地区的卫星覆盖、扩大破冰船队、与盟友进行军演、北极基础设施建设等宏伟的战略目标,无一不需要大量资金投入。然而,美国当前的财政状况限制了这些战略目标的实现。以 2024 财年为例,美国政府面临严峻的财政困境,总支出达到 6.752 万亿美元,而收入仅为 4.919 万亿美元,赤字高达 1.833 万亿美元。公债利息支出显著增加,达 1.133 万亿美元,比 2023 一财年增长 28.8%,在总支出中的比重也有所上升,凸显了高利率环境和庞大债务规模对财政资源的巨大压力。<sup>[49]</sup>赤字和利息支出的持续攀升使得政府财政更加脆弱,影响其在北极战略等事项上的投入能力。此外,《24 战略》在提及投资时也使用了“应该”这样强制性较弱的措辞,进一步表明在国防预算和资源分配上,北极并未获得实质性优先考虑。

#### (四)阿拉斯加州政府与联邦政府存在结构性矛盾

美国联邦政府与阿拉斯加州政府的关系是影响美国北极政策落实的一个关键因素。1867 年 3 月 30 日,美国以 720 万美元的价格从沙俄手中购得阿拉斯加州。因为阿拉斯加州的地理位置,美国跻身北冰洋沿岸国家行列。但在北极议题上,联邦政府与阿拉斯加州政府却存在深刻的冲突。自 1968 年美国在北冰洋沿岸的普拉德霍湾发现北美最大的油田以来,石油工业就一直是阿拉斯加州的经济支柱。阿拉斯加州每年约 85% 的经济产值来源于石油产业,这也反映出其对石油资源的依赖。然而,尽管石油产业对阿拉斯加州的经济至关重要,但阿拉斯加州石油产业对美国国民经济的贡献十分有限。实际上,2023 年阿拉斯加州的 GDP 全美排名倒数第三。此外,阿拉斯加州的人口全美排名倒数第四,这意味着联邦政府对阿拉斯加州的政治责任较少。例如,阿拉斯加州在美国众议院中仅有一个席位,而人口最多的加利福尼亚州有 53 个席位。因此,化石能源开发和气候环境保护就成为双方的主要矛盾。奥巴马政府时期禁止在北冰洋进行石油勘探的政策遭到了阿拉斯加州众议院议员的强烈抗议,而特朗普相反的做法则获得了支持。这种对立体现了联邦与阿拉斯加州在北极地区的关键利益冲突,并反复影响着国家政策的制定。

拜登执政时期,美国政府以重新进行环境影响评估的名义暂停了阿拉斯加北极国家野生动物保护区的石油和天然气租约,中止了特朗普政府批准的石油勘探计划。同时又将原定于 2022 年 11 月底发布的《环境影响补充报告草案》推迟至 2023 年第二季度发布。此举也招致阿拉斯加州官员的强烈反对,州长邓利维誓言要对抗拜登的这项政策,他表示“将使用一切必要手段来撤销这种令人震惊的联邦越权行为”。<sup>[50]</sup>2021 年 3 月,包括阿拉斯加州在内的 12 个州曾向联邦法院提起诉讼,要求取消拜登政府禁止油气租赁的行政命令。<sup>[51]</sup>此外,拜登推动的《重建更美好法案》还将撤销在开放北极国家野生动物保护区进行石油开发的计划。对此,阿拉斯加州参议员丽莎·穆尔科斯基表示,她与参议员沙利文和众议员唐·杨“将为保护北极国家野生动物保护区石油计划而战”。<sup>[52]</sup>2023 年 9 月,拜登政府取消了北极国家野生动物保护区的石油和天然气租约,进一步激起阿拉斯加州精英群体的反对。州长邓利维表示将诉诸法院“纠正拜登政府的错误”。参议员沙利文在一份声明中称拜登政府的政策举措是“对阿拉斯加州的战争”“不仅对阿拉斯加州而且对国家能源安全都是毁灭性的”。<sup>[53]</sup>穆尔科斯基曾批评《22 战略》存在明显不足,因为该战略“未提及北极地区的石油和天然气开发”。<sup>[54]</sup>总之,联邦政府的环境保护优先政策与阿拉斯加州的经济发展需求之间存在结构性矛盾,反映了美国内部在资源开发与环境保护之间存在深层次冲突。除非能在联邦与地方利益之间找到更好的平衡,否则这种矛盾将持续对美国的北极战略

产生负面影响,甚至导致更多的纠纷和僵局。

## 五、结语

拜登执政期间美国发布了《22 战略》《24 战略》等北极政策文件,其中既有对往届政府北极政策的延续,也有明显转变的内容。拜登政府通过增强北极安全能力建设、联合盟友对抗中俄、重塑北极事务管理机制、提升气候议题优先级等方式,试图在新的北极地缘局势下夺取优势,重塑北极治理秩序以获取主导地位。拜登政府时期的美国北极战略将目光进一步聚焦于中国与俄罗斯,这种浓厚的大国竞争思维反映了美国的战略焦虑。今后一定时期,拜登政府的北极战略会对北极局势造成多方面影响,北极地区地缘冲突的风险将持续存在,传统北极治理秩序面临分裂,美国的北极战略开始与印太战略勾连,试图将对中国的围堵范围延伸至北极地区,未来中美北极关系仍存在现实风险。北极地区局势的剧变与拜登政府北极战略的调整为中国带来重大机遇和挑战。中国应把握美国北极战略的演变趋向,找准对美关系的切入口,在利益冲突之处做到管控分歧,在共同利益之处力争合作,推动中美北极关系良性互动。在应对美国联合盟友在北极对华遏制方面,中国应巩固好中俄关系,加强“冰上丝绸之路”建设,扩大双方的北极合作;加强与欧盟、日韩等的沟通与合作,建立经济上的紧密联系,瓦解美国意图建立的“对华遏制统一战线”。同时,中国要特别重视与印度、巴西、南非等国家的合作,以金砖国家、上合组织为平台,探索建立常态化的北极对话机制。2023年11月,中美两国元首在美国旧金山举行会晤,习近平主席指出,“相互尊重、和平共处、合作共赢,这既是从50年中美关系历程中提炼出的经验,也是历史上大国冲突带来的启示,应该是中美共同努力的方向”。同时,习近平主席强调,中美在诸多领域存在广泛共同利益,应当共同推进互利合作。<sup>[55]</sup>面对纷繁复杂的北极局势,中美应找到有效的合作支点,摒弃零和博弈与冷战思维,避免脱钩。这对未来北极局势的变化和中美北极关系的发展至关重要。

## 参考文献:

- [1] The White House. National strategy for the Arctic region[EB]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, 2022-10-07/2022-10-15.
- [2] The White House. Implementation plan for the 2022 national strategy for the Arctic region[EB]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/10/NSAR-Implementation-Plan.pdf>, 2023-10-18/2023-10-20.
- [3] 姜胤安. 拜登政府的北极政策: 目标与制约[J]. 区域与全球发展, 2021, 5(5): 47-56, 155-156.
- [4] Bisen A. US national strategy for the Arctic region: an assessment[R]. <https://www.idsa.in/issuebrief/us-national-strategy-for-the-arctic-region-abisen-141022>, 2022-10-14/2022-10-15.
- [5] Kirchner S. Governance and security in a divided Arctic: the new national strategy for the Arctic region[EB]. <https://www.asil.org/insights/volume/27/issue/1>, 2023-01-25/2023-01-28.
- [6] 匡增军. 美国北极战略新动向及对北极治理的影响[J]. 国际问题研究, 2023, (2): 73-87, 125.
- [7] 赵宁宇. 拜登政府的北极战略及其实施前景探析[J]. 边界与海洋研究, 2022, 7(6): 35-48.
- [8] 杜晓杰, 谢晓光. 美国北极政策的变化及其动力[J]. 战略决策研究, 2023, 14(1): 81-97, 101-102.
- [9] The White House. Interim national security strategic guidance[EB]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-03-03/2022-11-15.
- [10] The U. S. Department of Defense, Fact sheet: 2022 national defense strategy[EB]. <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>, 2022-03-28/2022-10-19.
- [11] The U. S. Department of Defense. 2024 Arctic strategy[EB]. <https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>, 2024-07-21/2024-08-19.
- [12] Lacdan J. Army re-activates historic airborne unit, reaffirms commitment to Arctic strategy[EB]. [https://www.army.mil/article/257356/army\\_re\\_activates\\_historic\\_airborne\\_unit\\_reaffirms\\_commitment\\_to\\_arctic\\_strategy](https://www.army.mil/article/257356/army_re_activates_historic_airborne_unit_reaffirms_commitment_to_arctic_strategy), 2022-06-08/2022-10-18.
- [13] Lebens J. Ted Stevens Center for Arctic security studies opens on JBER[EB]. <https://www.pacaf.af.mil/News/Article-Display/Article/3137408/ted-stevens-center-for-arctic-security-studies-opens-on-jber/>, 2022-08-23/2022-10-19.

- [14] Aaro D. Biden says Russia is the biggest threat to America's security[EB]. <https://www.foxbusiness.com/politics/biden-says-russia-county-biggest-threat-americas-security>, 2020-10-25/2022-11-01.
- [15] The White House. National Security Strategy[EB]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2022-10-12/2022-10-19.
- [16] Андрей Коц. "Не оставим русским шансов" какое оружие США перебрасывают в Норвегию[EB]. <https://ria.ru/20210211/norvegiya-1596529151.html>, 2021-02-11/2022-10-28.
- [17] U. S. Air Forces in Europe and Air Forces Africa, U. S. Air Force B-2 Spirit stealth bomber aircraft arrive in Iceland for ally, partner training[EB]. <https://www.usafe.af.mil/News/Press-Releases/Article/2743096/us-air-force-b-2-spirit-stealth-bomber-aircraft-arrive-in-iceland-for-ally-part/>, 2021-08-24/2022-10-29.
- [18] Cai L. Nato Secretary-general visits Finland and Sweden to warn the Baltic and Arctic regions of China's rise[EB]. <https://www.bannedbook.org/bnews/headline/20211027/1644173.html>, 2021-10-27/2021-10-28.
- [19] The White House. Biden-Harris administration brings Arctic policy to the forefront with reactivated steering committee & new slate of research commissioners [EB]. <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/09/24/biden-harris-administration-brings-arctic-policy-to-the-forefront-with-reactivated-steering-committee-new-slate-of-research-commissioners/>, 2021-09-24/2022-11-19.
- [20] Schreiber M. In a surprising shakeup, Biden ousts some trump-appointed Arctic research commissioners[EB]. <https://www.arctic-today.com/in-a-surprising-shakeup-biden-ousts-some-trump-appointed-arctic-research-commissioners/>, 2021-09-07/2022-11-18.
- [21] Sevunts L. Indigenous groups in Alaska welcome Biden's bid to protect critical Bering Sea area[EB]. <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2021/01/25/indigenous-groups-in-alaska-welcome-bidens-bid-to-protect-critical-bering-sea-area/>, 2021-01-25/2022-12-19.
- [22] Schreiber M, DeGeorge K. Why shifting US Arctic policy to focus on climate change will be complicated[EB]. <https://www.arctic-today.com/why-shifting-us-arctic-policy-toward-climate-change-will-be-complicated/>, 2021-03-10/2022-12-15.
- [23] Conley H A, Melino M, Bermudez J S. The ice curtain; Russia's Arctic military presence[R]. <https://www.csis.org/features/ice-curtain-russias-arctic-military-presence>, 2020-03-26/2022-12-19.
- [24] Gronholt-Pedersen J, Fouche G. Dark Arctic NATO allies wake up to Russian supremacy in the region[EB]. <https://www.reuters.com/graphics/ARCTIC-SECURITY/zgvobmblrpd/>, 2022-11-16/2024-08-20.
- [25] Rozoff R. Alaska: US military exercise implements new doctrine to confront Russia in the Arctic[EB]. <https://news.antiwar.com/2021/05/09/alaska-us-military-exercise-implements-new-doctrine-to-confront-russia-in-the-arctic/>, 2021-05-09/2022-12-22.
- [26] Druckenmiller M L, Thoman R L, Moon T A, et al. Arctic report card 2022[R]. [https://arctic.noaa.gov/wp-content/uploads/2023/04/ArcticReportCard\\_full\\_report2022.pdf](https://arctic.noaa.gov/wp-content/uploads/2023/04/ArcticReportCard_full_report2022.pdf), 2022-12/2023-01-02.
- [27] Pew Research Center. Americans, politics and science issues[EB]. <https://www.pewresearch.org/science/2015/07/01/americans-politics-and-science-issues/>, 2015-07-01/2023-01-06.
- [28] Gronholt-Pedersen J, Fouche G. NATO allies wake up to Russian supremacy in the region[EB]. <https://www.reuters.com/world/europe/nato-allies-wake-up-russian-supremacy-arctic-2022-11-16/>, 2022-11-16/2023-01-19.
- [29] Elfar A. NATO's cold response and the implications of militarization in the Arctic[EB]. <https://news.climate.columbia.edu/2022/06/08/natos-cold-response-and-the-implications-of-militarization-in-the-arctic/>, 2022-06-08/2023-01-08.
- [30] Алексей Рамм, Евгений Дмитриев, Богдан Степовой. Арктику опутают кабелями[EB]. <https://iz.ru/733829/aleksei-ramm-evgenii-dmitriev-bogdan-stepovoi/arkтику-опутают-кабелями>, 2018-04-23/2023-01-08.
- [31] Президент России. Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года[EB]. <http://kremlin.ru/acts/news/62947>, 2020-03-03/2024-08-24.
- [32] U. S. Department of Defense. Transcript, secretary of defense Lloyd J, Austin III Press Conference at Eielson Air Force Base, Alaska [EB]. <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2706624/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-press-conference-at-eielson-air-force-b/>, 2021-07-24/2024-08-21.
- [33] Young O R. The Arctic Council at twenty: how to remain effective in a rapidly changing environment[J]. UC Irvine Law Review, 2016, 6(1):99-119.
- [34] The Arctic Council. Declaration on the establishment of the Arctic Council[EB]. [http://library.arcticportal.org/1270/1/ottawa\\_decl\\_1996-3.pdf](http://library.arcticportal.org/1270/1/ottawa_decl_1996-3.pdf), 1996-09-19/2023-01-20.
- [35] Irfan M. Russia will carry out arctic council projects without partners- envoy[EB]. <https://www.urdupoint.com/en/world/russia->



- will-carry-out-arctic-council-projects-1587236.html,2022-10-31/2023-01-21.
- [36] Humpert M. Cooperation with Russia in the Arctic is virtually impossible says US official[EB]. <https://www.highnorthnews.com/en/cooperation-russia-arctic-virtually-impossible-says-us-official>,2023-02-16/2023-02-17.
- [37] 丁煌,赵宁宁. 北极治理与中国参与——基于国际公共品理论的分析[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2014,67(3):39-44.
- [38] ТАСС. МИД РФ: неарктические страны смогут укрепить позиции в Арктике в текущей мировой ситуации[EB]. <https://tass.ru/politika/16540703>,2022-12-09/2023-01-22.
- [39] РИА Новости. БРИКС и ШОС заинтересованы в сотрудничестве с Россией в Арктике, заявил МИД[EB]. <https://ria.ru/20221208/arktika-1837163747.html>,2022-12-08/2023-01-24.
- [40] Apolinário Júnior L, Dias Branco G. The BRICS countries and the Russia-Ukraine conflict[J]. *Revista Carta Internacional*,2022,17(3): 1-25.
- [41] 郭培清,杨慧慧. 美国北极能源的“极化”问题研究[J]. 当代世界与社会主义,2022,(6):113-122.
- [42] Iyengar S, Sood G, Lelkes Y. Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization[J]. *Public Opinion Quarterly*,2012,76(3): 405-431.
- [43] Brewer M D. The rise of partisanship and the expansion of partisan conflict within the American electorate[J]. *Political Research Quarterly*,2005,58(2): 219-229.
- [44] 弗朗西斯·福山. 政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化[M]. 毛俊杰,译. 桂林:广西师范大学出版社,2015.
- [45] CBS Minnesota. Good question: Why is it so hard to pass a law[EB]. <https://www.cbsnews.com/minnesota/news/good-question-passing-bills/>,2016-06-23/2023-02-12.
- [46] 刘惠荣,刘秀. 西北航道的法律地位研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版),2009,(5):1-4.
- [47] Government offices of Sweden. Sweden's strategy for the Arctic region [EB]. <https://www.government.se/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf>,2020-11-06/2024-08-25.
- [48] Congressional Research Service. Changes in the Arctic: background and issues for Congress[EB]. <https://s3.documentcloud.org/documents/25022272/changes-in-the-arctic-background-and-issues-for-congress-july-30-2024.pdf>,2024-07-30/2024-08-22.
- [49] U. S. Department of the Treasury. Final monthly treasury statement for fiscal year 2024[EB]. <https://www.fiscal.treasury.gov/files/reports-statements/mts/mts0924.pdf>,2024-09-30/2024-10-31.
- [50] Rosen Y. Biden administration suspends oil leases in Alaska's Arctic refuge[EB]. <https://www.arctictoday.com/biden-administration-said-to-suspend-oil-leases-in-alaskas-arctic-refuge/>,2021-06-01/2023-07-10.
- [51] Szymczak P D. Alaska's North Slope may yet see its renaissance in Arctic exploration[EB]. <https://jpt.spe.org/alaskas-north-slope-may-yet-see-its-renaissance-in-arctic-exploration>,2021-10-01/2023-07-10.
- [52] Rosen Y. Biden-backed infrastructure bill would repeal oil drilling in Alaska's Arctic refuge[EB]. <https://www.arctictoday.com/biden-backed-infrastructure-bill-would-repeal-oil-drilling-in-alaskas-arctic-refuge/>,2021-11-01/2023-07-11.
- [53] DeMarban A, Rogerson R. Biden administration cancels state-owned oil leases in Arctic National Wildlife Refuge[EB]. <https://www.adn.com/business-economy/energy/2023/09/06/biden-administration-cancels-state-owned-oil-leases-in-arctic-national-wildlife-refuge/>,2023-09-06/2023-09-10.
- [54] Murkowski L. Murkowski responds to new Biden administration strategy for the Arctic region[EB]. [https://www.murkowski.senate.gov/press/release/murkowski-responds-to-new-biden-administration\\_strategy-for-the-arctic-region](https://www.murkowski.senate.gov/press/release/murkowski-responds-to-new-biden-administration_strategy-for-the-arctic-region),2022-10-07/2023-10-15.
- [55] 中华人民共和国外交部. 习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤[EB]. [http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202311/t20231116\\_11181125.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202311/t20231116_11181125.shtml),2023-11-16/2023-11-17.

## Adjustments in the U. S, Arctic Strategy During the Biden Administration: Motivations, Impacts, and Structural Challenges

Gao Fei

(Law School, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** During the Biden administration, significant shifts in the geopolitical landscape of the Arctic prompted the U. S. government to make substantial adjustments to its Arctic strategy. These adjustments focused on several key areas: emphasizing the security value of the Arctic, intensifying great power competition with China and Russia, integrating the management mechanisms for Arctic affairs, and elevating the priority of climate issues while closely intertwining them with Arctic geopolitics. The Biden administration's adjustment of its Arctic strategy was driven by multiple factors, including the desire to reshape the Arctic governance order to assert regional dominance, respond to the rapidly changing geopolitical landscape in the Arctic, implement climate policies in the region, and serve American national strategy. This strategic shift is expected to have far-reaching implications, including the persistence of geopolitical tensions in the Arctic, the further alignment of U. S. Arctic strategy with its Indo-Pacific strategy, the fragmentation of the traditional Arctic governance system, and the emergence of a new governance framework for the region. However, the implementation of the U. S. Arctic strategy faces a series of structural challenges. These include constraints posed by the domestic political environment, insufficient Arctic infrastructure, delayed resource allocation, and structural conflicts between the Alaskan state government and the federal government. Given the increasing intensity of U. S. -China competition in the Arctic, China should carefully observe the evolution of the U. S. Arctic strategy, identify opportunities for U. S. -China cooperation in the Arctic, mend differences, and promote constructive engagement in Arctic relations between the two countries.

**Key words:** Biden administration; American Arctic strategy; Arctic governance; safety; climate change

责任编辑:高雪