

## 德国新北极政策解析

陈燕<sup>①</sup>

(中国海洋大学国际事务与公共管理学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:** 2019年德国颁布新北极政策, 高度强调环境保护, 增加了对北极安全形势的关注, 合作立场也更加明显, 并深化了对北极科研和原住民的认识。德国新北极政策旨在获取稳定的能源资源, 转移国内环保矛盾, 并提升科研实力。德国此举不仅会影响德国的北极地位, 还可能会主导欧盟的北极政策, 并推动北极多元化治理。虽然德国在新政策中表露了诸多期望, 但由于美国漠视环保问题、美俄能源博弈以及欧盟内部不和, 德国维护北极利益仍然面临颇多挑战。

**关键词:** 德国; 北极; 环保; 能源

**中图分类号:** D815; X55

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-8572(2021)01-0025-08

受气候变化影响, 北极在全球政治经济格局中的战略地位不断提升, 德国联邦政府对北极重要性的认识逐渐深化。2019年8月德国外交部发布了新版北极政策, 即《德国北极政策指导方针: 承担责任, 建立信任, 塑造未来》(以下简称《方针》)。它代替2013年德国颁布的首份北极战略文件《德国北极政策指导方针: 承担责任, 抓住机遇》, 成为德国参与北极事务的新指导思想。《方针》从国家战略高度阐明德国与北极环境、经济、科研等领域的密切关系, 强调德国在北极开发进程中的不可或缺。作为欧盟的核心成员、大国竞争的积极参与者, 德国欲通过《方针》传递怎样的北极立场, 在深化北极参与进程中意图获取何种国家利益, 新北极政策对德国、欧盟乃至各利益攸关方的北极政策走向产生何种影响, 对这些问题进行本质性分析, 可以更好地把握北极治理与开发格局的新变化, 为进一步探究全球视域下的大国竞争提供区域分析经验。

### 一、德国新北极政策特征解析

《方针》共分为北极的现实关注领域和未来展望两大部分。第一部分阐述了德国在北极气候和环

境保护、国际合作、安全维度、前沿研究、可持续发展 and 原住民参与六个方面的关注重点和具体行动。第二部分则主要提出德国在北极地区提高影响力的期待。新政策体现了德国对参与北极事务的多方态度变化。

(一) 朝着“环保 = ‘政治正确’”的方向发展

相较于旧政策, 《方针》体现了德国联邦政府更为鲜明的环保立场, 主要表现在三方面:

首先, 提出“预防与污染者付费”<sup>[1]13</sup>原则。联邦政府主张事先深入检查可能对北极环境产生负面影响的各种活动, 已经造成环境破坏的行为体应为消除或减少损害而付费, 并认为在人类对北极认识并不充分的情况下, 事先预防有利于从源头避免环境污染, 要求污染者付费也有利于抑制各种因节约经济成本而肆意破坏环境的行为。这一原则被联邦政府视为北极所有环境政策制定和经济活动的基本原则<sup>[1]13</sup>, 是德国保护北极气候和环境的重要指导思想, 也表明德国落实北极环保措施的方向更加明确。

其次, 不再单独强调北极航运的重要性。旧政策将“航行自由”作为单独板块加以阐述, 明确提出联邦政府积极支持在北极开辟新的运输路线, 并认为北极航线运输具有航程近、时间短、成本低

<sup>①</sup> 收稿日期: 2020-10-20

基金项目: 中国海洋发展研究会和中国海洋发展中心资助项目(CAMA201804)

作者简介: 陈燕(1997—), 女, 四川广元人, 硕士研究生, 研究方向: 北极政治。

等优势,能够为德国海运、贸易提供大量商机,是德国通向东亚贸易中心的新通道。但《方针》不再另辟板块讨论北极航运,并删减了有关北极航运经济用途的内容,更多地论述了德国拒绝在北极海域使用核动力船、禁止北极运输重油等环保内容。由此看来,德国意在淡化对北极航运的讨论为本国的环保政策服务。

再次,用词更加强硬,关联内容篇幅增多。旧政策主要使用“努力确保”“尊重环境保护和发展”“提倡”“争取建立”和“强烈强调”等此类能够体现主观态度的表述。而在《方针》中,联邦政府却多次使用“必须”一词,比如“必须减少黑碳排放”“必须从一开始就避免将来可能导致的环境污染”“关于人类活动对北极环境影响的空白知识必须加以补充”<sup>[113]</sup>,还使用“关键要素”“头等大事”“先决条件”“最紧迫”和“核心作用”等更具强迫性的词语来突出北极环保的重要性。此外,《方针》几乎全篇都嵌入了北极气候和环境保护问题,与旧政策相比,论述篇幅大大增加。

基于对环保问题的重视,德国未来极有可能将环保主义作为参与北极事务、平衡北极格局、维护北极利益的重要武器,甚至会朝着“环保=‘政治正确’”的方向发展。

## (二) 更加关注北极安全形势

面对美国等国家不断提高北极军事存在的现实,德国在新北极政策中明确了自身关于北极再军事化的态度。一方面,德国认为北极再军事化的可能性增加。旧政策并未明言北极安全的发展趋势,只是表示“很难预测北极发生的变化将导致怎样的政治发展”<sup>[210]</sup>,但《方针》却直言,由于利益重叠、领土争端、资源冲突等问题,北极地区的行为规范和问题解决机制正日益受到质疑,北极合作面临困境。另外,由于北极经济军事价值双重凸显、现代化程度不断提高、科技进步以及外部干扰增多等因素的影响,部分国家正在模糊进攻性和防御性行动之间的界限<sup>[123]</sup>,增加了北极地区发生军事冲突的可能性。另一方面,德国意识到严峻的北极军事形势会威胁德国的安全利益,因此在北极安全问题上的立场也更趋坚定,拒绝任何使北极再军事化的企图。德国在《方针》中也重申了安全主张,即以现有规范和规则为基础,构建多边合作稳定体系,通过协商解决利益冲突,使北极成为零冲

突地区。对北极军事化的坚决抵制以及维持北极零军事冲突的愿景是旧政策所不曾体现的。

此外,在《方针》中,德国将北极安全的内容放在其引以为傲的科研议题之前,而在旧政策阐述的诸多利益关切中,安全问题置于最末,这一举动证明德国提高了对北极安全形势的关注度。尽管目前北极安全局势保持着微妙的表面稳定,但逐渐频繁的军事互动表明北极和平面临挑战。德国非常清楚,和平的北极才具有最佳利用价值,只有在和平状态下德国才能从北极地区获得更多利好,故而德国将预防和遏制北极地区的潜在危机和冲突列入联邦政府的关注重点,希望本国能够针对北极地区现有的地缘政治紧张局势采取适当措施,实现北极的和平开发与利用。

## (三) 寻求合作的意图更明显

德国在《方针》中表现出更明显的以合作方式参与北极事务的意图。新北极政策主要从三方面重申了德国对北极合作的重视。其一,承认既有国际组织在北极的重要作用。德国认为北极理事会是平衡北极八国和原住民利益的主要政府间论坛,也肯定了国际海事组织在管理国际运输、提高海上安全方面的重要作用。其二,尊重既有条约在北极的适用。德国认为《联合国海洋法公约》关于海洋资源使用与海洋环境保护方面的规定也适用于北极水域,肯定了《极地规则》设定北极航运安全和环境标准的积极影响,并将包括《联合国海洋法公约》在内的现行国际法视为解决区域和国际冲突的基础。其三,积极参与北极多元合作。联邦政府致力于积极参与北极理事会及其工作组活动,追求与八大北极国家和众多北极理事会观察员进行建设性的双边合作。

在部分北极国家对域外力量“严防死守”的背景下,德国作为域外国家,希望通过在资源开发、海洋治理、科研、航运等领域的合作,减少北极国家的反感,获得本国参与北极事务的更多机会。对合作的追求也促使德国在《方针》里放低了姿态。在阐述对北极合作的重视时,德国充分展现了本国对北极地区既有组织、既有条约的尊重,只是强调在现有的组织和条约的基础上展开合作,没有表现出任何突破现有北极治理机制而另起炉灶的意图。在旧政策中德国曾表示“如果观察员可以为解决北极问题做出实质性贡献,北极理事会可

以逐步扩大观察员的参与权”<sup>[2]13</sup>，但《方针》通篇不再过分强调德国参与北极事务的成绩，措辞低调，并努力推销自身的合作思想。正如德国外长马斯（Heiko Maas）所言“我们不希望与北极地区竞争，而是希望有更多的国际合作来保护这个独特的地区。”<sup>[3]</sup>

#### （四）北极科研规划更详细

与旧政策相比，《方针》对德国北极科研方向进行了更为详细的论述。一则，德国北极研究的重点是北极在全球气候系统中的作用，即着重了解北极生态系统，通过采取综合方法观察和量化分析北极与全球的相互作用，以提高对北极未来发展的可预测性；二则，未来德国北极研究合作将主要从观测和数据共享、区域和全球变化、北极居民由于全球变化而面临的挑战三个领域深化和完善<sup>[1]28</sup>，以期在北极地区建立长期影响；三则，德国于 2017 年成立了北极事务办公室，其目的是为了加强德国学术界、政界和商界的北极利益攸关方之间的信息交流，以为决策者提供直接的科学建议，提升德国北极政策的科学性。

《方针》还体现了德国维护科研自由的更坚决的态度。旧政策表示，大陆架主权权利争端导致可供自由科研的空间越来越狭窄，这个问题在北冰洋可能会越来越突出，虽然北冰洋沿岸国有权规范相关区域的海事研究，但也有义务促进国际合作。当时德国只较为隐晦地表达了对北极科研自由的维护，而新北极政策却坦言，将根据《联合国海洋法公约》的规定维护北极水域内的航行自由，确保所有领域的海洋科学研究可以进入这些地区。北极前沿研究是德国参与北极事务的重要基石。《方针》大部分篇幅都表现出德国对其极地科研技术的自信，以及对科研为先导参与北极事务的倚仗。德国更是清楚，只有维持本国在北极地区的科研自由才能维持本国在该领域的优势，因此德国积极细化北极参与方向，以便更好地维护科研利益。

#### （五）深化原住民的参与认识

旧政策只是零散地提及尊重原住民的环境、生存和文化方面的权利，而新《方针》则对原住民参与北极事务进行了专门论述，进一步提升了德国对北极原住民重要性的认识。《方针》认为北极原住民生存面临的压力增大，北极变暖、资源开发、航运水平提高都增加了破坏环境与生态系统的压

力，原住民的生计、健康和传统文化都受到很大威胁。而这些问题的解决仍受限于原住民需求、国家政策和国际形势三者间难以协调的矛盾关系。对此德国提出了多方面主张。比如，注意环境保护，考虑原住民的领土要求和对资源进行经济利用的权利，承认原住民的自由和自决权，保护原住民的传统文化等<sup>[1]38</sup>。

另外，德国还认为原住民的传统知识在北极研究中发挥着重要作用，需要重视利用原住民专业知识增进对北极与全球相互关系的了解。2019 年 2 月德国阿尔弗雷德·韦格纳研究所还举办了北极气候变化研讨会，详细讨论了原住民知识如何发挥作用<sup>[4]</sup>。《方针》还提出鼓励原住民积极参与北极理事会决策。其实早在 2016 年，哈佛大学肯尼迪学院曾撰写了一份针对德国的《北极 2030》报告，当时报告就提议德国联邦政府向原住民秘书处提供资金以提高原住民在北极理事会活动中的参与度，进而与原住民建立良好信任<sup>[5]</sup>。随着北极原住民在北极事务中发声越来越多，德国将继续深化与原住民的合作。

## 二、德国颁布新北极政策的战略考量

### （一）迎合国内环保主义思潮，转移国内环保矛盾

德国可谓欧洲环保主义思潮的大本营。20 世纪 60 年代欧洲兴起环保主义与绿色政治运动，德国是当时的发源地之一，加上国内以环保为主要参政方针的绿党影响力不容小觑，德国的环保思潮颇为强盛。近年来，极端天气给欧洲生产生活造成极大不便，导致环保主义浪潮的新一轮高涨，政府、民众和部分机构对环境问题的关注度空前提高。2019 年德国权威民调机构福沙舆论调查所的民调就显示，27% 的受访民众支持绿党，这也是历史上该政党支持率首次超过德国联盟党和社民党<sup>[6]</sup>。

国内环保主义的兴盛导致德国的北极活动受到颇多限制。默克尔政府近年来积极推动能源结构转型，使德国对天然气等清洁能源的需求量大幅增加，因而希望通过“北溪 2 号”进口俄罗斯北极

地区的液化天然气。但是德国国内环保人士却以“环境威胁大于国家利益”为由对该项目建设进行抵制,2019年曾有5名反对者占领了德国北部的天然气管道,一度导致建设工作被暂停<sup>[7]</sup>。可以看出,德国国内部分环保主义者片面追求环保而枉顾国内经济发展需求,导致德国的环保运动朝着环保原教旨主义方向发展,甚至对政府进行道德绑架,欲把政府推到无环保不经济的艰难境地。于大国而言,内政决定外交,德国国内环保运动如此兴盛,默克尔政府为了维护政治及社会稳定,势必要统筹考虑各方意见,其在新北极政策中高调主张环境保护也在意料之中,如此既能顺应国内环保主义者的要求和心思,又能够转移其关注视线,有助于缓和国内矛盾。

## (二) 获取北极资源,促进德国能源供应的稳定和多元化

无论德国在新北极政策中如何强调经济活动必须以环保为前提,都不能掩盖其对北极能源开发的兴趣,其在《方针》中强调北极安全和合作的重要性也意为北极能源开发铺路。德国是欧洲的经济核心之一,高水平的经济发展促使德国消耗大量能源来维持社会的正常运转。但是近年来德国国内能源产量持续下降,导致对能源进口的依赖程度不断加深,而更甚者,北非和中东动荡不安、荷兰天然气减产等现实导致德国原有的能源供应安全受到威胁。因此,保证能源进口稳定和多元化成为德国保持经济发展和维护社会稳定的重要战略议程,而能源储量丰富且开采逐渐便捷的北极便成为德国的目标。

作为名副其实的“第二个中东”,北极丰富的能源资源可成为解决德国能源困境的关键钥匙之一,有望缓解德国经济社会因能源资源短缺而后继乏力的尴尬。不仅如此,北极地区能源资源开发方兴未艾,多个北极国家都制定了一系列刺激政策,促使北极能源资源开发在相当长的一段时间内能够处于相对稳定的状态,短时间内不会出现能源断供问题,这对德国来说是不可多得的机遇。事实上,正是看中了北极的资源潜力,德国近年来在北极地

区的存在感不断加强,也与众多北极国家展开了能源合作,“北溪2号”便是其中一例。这一项目预计每年从俄罗斯亚马尔地区向德国输送550亿立方米的天然气,以满足2600万个德国家庭使用。<sup>[8]</sup>作为欧洲最大的天然气消费国,“北溪2号”将增加德国天然气供应的稳定性,有助于保证国家经济发展生命线的安全。

## (三) 提升德国科技实力,拓展北极科技外交网络

基于独特的地理位置和自然环境,北极在深化科学考察和创新应用技术方面具有得天独厚的价值。目前德国已经开展了多个北极科研活动,根据UArctic的统计,2007—2016年间德国的北极科研项目共250项,在科研项目总数中占比0.51%,相比之下,中国的北极项目仅109项,占比也仅为0.13%<sup>[9]</sup>。大量北极科研活动使德国在该领域积累了雄厚的实力和极高的声誉,但处于领先地位的德国习惯精益求精和未雨绸缪,如日中天的北极活动正是德国更新科研知识、创新北极应用技术的绝佳时机,能够进一步提高其科技强国地位,故而始终成为德国的关注焦点。

目前,德国凭借出色的科研实力,与北极国家、北极域外国家、北极科学组织等展开了高频率学术交流,并通过为北极提供大量破冰设备、利用本国的AWIPEV北极研究站为其他国家提供联合研究平台等方式,充分展示了德国北极科研与实践的深厚根基。卓越的科研和实践能力是德国进军北极的突出优势,也是德国拓展完善北极科技外交网络的有力武器。从新北极政策对科研议题的详议程度来看,未来德国必将继续强化本国在北极地区的科技实力,以便更好地为德国扩大北极合作对象及领域、实现北极经济、政治、军事利益多元获取提供服务。

## 三、德国颁布新北极政策的影响

德国是欧盟的领头羊,颁布新北极政策又适逢欧盟不断提高对北极问题的重视程度并启动新北极

政策政拟定工作之际,因此德国的举动不仅会对自身在北极的作用产生影响,还密切关系到欧盟北极政策的未来走向。再者,德国此次更新北极政策又走在了众多非北极国家前列,新政策传递出德国更加关注北极事务的强烈信号,有望在众多行为体中引发新一轮关注热潮,进而对北极治理格局产生多重影响。

### (一) 扩大德国的北极话语权

德国关注北极时间较早,早在 1868 年就展开了本国的第一次北极探险<sup>[10]</sup>,二战期间,与苏联交战更是让德国认识到北方航道的重大交通价值,以及在气候、冰情等方面的科研价值<sup>[11]</sup>。1998 年,德国成为北极理事会观察员,深化了德国与北极的联系。长期实践已经让德国社会关注北极成为一种习惯,但由于历史上的北极政策较为松散,德国在北极的影响力并不尽如人意。从 2014 年开始,德国国内从政府到民间开始反思本国的外交政策不够积极主动,并在 2016 年发布了《德国国防白皮书》,首次通过官方文件宣称德国要担当欧洲的 leadership<sup>[12]</sup>。至此,德国开始以更加积极的外交姿态参与国际事务,以期在国际社会发挥更多建设性作用。

如今北极地区正逐渐成为大国竞争的新疆域,在北极资源、航道、生态等方面的分歧加剧了冲突风险,进而对德国安全利益构成威胁,迫使德国必须更主动参与到北极治理进程中,才能对潜在变故做出最佳应对。2019 年德国总理默克尔在参加北欧五国部长级例行会议期间表示,过去德国确实没有对北极地区的战略发展给予足够重视,但未来将正视该地区的战略重要性<sup>[13]</sup>。新《方针》将德国的北极战略以“法规”形式规定下来,清楚阐明自身在环保、科研和原住民等方面的立场,对环保的强调有助于塑造其负责任的国际形象,对北极科研自由的维护顺应了诸多域外国家的利益诉求,对原住民参与的关注也有助于拉近双方关系,从而为德国参与北极事务提供诸多便利。通过新《方针》德国将自己置于北极问题的道德高地,为德国提供了一处影响国际政治进程的新平台。抓住了北极,

德国便抓住了增强综合国力、强化国家影响力的新筹码。

### (二) 德国在很大程度上将主导欧盟的北极参与方向和进程

随着北极话题的讨论增加,欧盟对北极的关注度也逐步提升,在 2016 年颁布第一份北极文件后仅三年时间,欧盟便再度启动新北极战略的筹划工作。然而欧盟成员国的北极利益关切较为复杂,虽然丹麦、芬兰和瑞典是北极国家,但德国、法国、意大利、波兰等国却是非北极国家,身份差异导致各国北极参与优先事项不尽相同,从而增加了欧盟制定统一且实用的北极政策的难度。此外,俄罗斯的阻挠使欧盟成为北极理事会观察员的愿望屡屡受挫,削弱了欧盟尝试提高北极影响力的效果。政策可行性和身份正当性的双重缺陷致使欧盟参与北极事务、分享北极发展成果的前景不明,欧盟欲提高北极影响力亟需强有力的指引,而作为欧盟核心成员国以及北极理事会观察员的德国,可以为欧盟提供诸多北极事务参与经验。

一则,德国有实力为欧盟决策提供指导。欧盟成立至今,德国凭借其雄厚的经济实力一直左右着欧盟内部的政治进程,而今更是欧盟的核心成员国之一,多年经营提高了德国处理欧盟事务的能力;而且德国是欧盟内部比较“资深”的北极理事会观察员,在参与北极治理与开发方面颇具经验,是欧盟关注北极不可或缺的“智库”。二则,德国有机会为欧盟北极实践提供经验。芬兰外交官贾里·维伦(Jari Vilen)、欧盟驻北极大使康宁斯(Marie-Anne Coninx)等多位高层领导人都曾表示,欧盟的新北极政策将更加关注欧盟参与视角下的北极气候变化和资源可持续开发<sup>[13]</sup>,以及北极安全问题<sup>[14]</sup>。德国新北极政策中对相关议题的态度与欧盟十分契合,有望得到欧盟的支持。而且欧盟成为北极理事会观察员任重道远,若想在北极地区发挥更多实质性的作用,势必要借助德国等北极理事会内部的盟友来增强存在感。三则,德国有意引导欧盟对北极事务的关注走向。近年来德国的外交政策更加“欧洲化”,在制定政策过程中更倾向于从欧

盟的角度出发,其在新北极政策中表示将提高欧盟对北极问题的关注度,实际上也是着重考虑欧盟北极利益的表现。综合分析后不难看出,德国在很大程度上会主导欧盟的北极参与方向。

### (三) 推进北极多元治理

近些年北极地区的治理机制建设取得不少成果,但仍然存在封闭性和片面性的缺陷。一方面,北极国家以北极圈这条虚线为界,将北极理事会打造成北极国家的特权“俱乐部”,北极国家垄断了大部分决定权,成为北极议题的主导力量;而北极域外国家和其他行为体的作用颇受限制,观察员成为域外国家参与北极事务的唯一合法身份,甚至作为永久参与方的原住民组织的利益也无法得到完全维护。另一方面,北极理事会作为北极事务的现有治理核心存在先天不足,以宣言而非条约为根基建立起来的管理机制,在解决渔业、安全等核心问题的主权权利纷争时显得无能为力<sup>[15]</sup>。随着北极理事会有效性日渐降低和北极治理与开发不断推进,国际社会对北极治理改革的呼声越来越高。

此次德国更新北极政策实际上就有助于推进北极多元治理。一则,有助于强化北极治理参与力量。德国通过新北极政策展现出更积极的北极参与姿态,在德国的推动下欧盟的北极诉求也会增多。德国抢先更新北极政策将助推众多域外国家对北极的密切关注,对环保问题的强调也可能推动环保组织、环保人士在北极治理中发挥作用。二则,有助于推动对经济与环保、安全相互关系的重新思考。北极地区愈发密集的经济活动加重了环境污染的风险,也扩大了武力解决经济利益矛盾的可能性。德国在新北极政策中对环保和安全问题的关注将推动人们反思如何平衡经济开发与环保,如何才能维护协商解决利益冲突。

## 四、德国新北极政策可行性问题

尽管德国希望通过新北极政策更好地实现北极利益,但纵观北极全局,德国的维权之路仍面临颇多障碍。

### (一) 环保主张与美国北极能源发展需求相悖

德国在其新北极政策中高调主张环保,容易受到日渐重视北极能源开发的美国的敌视。特朗普上台后通过连续而强势的政策扶持来推动北极能源开发,还利用弱化对北极气候和环境问题的讨论、退出多个气候与环保文件等方法来减少外部阻碍。从美国目前的政策环境看来,特朗普不会让环境保护成为其经济发展的拦路虎。然而,德国在新北极政策中专门论述了北极环保的必要性和优先性,则与美国经济发展优先的思想迎头相撞,前者提出的“预防与污染者付费”原则更可能成为特朗普政府开发北极油气资源的重大障碍。比如,在推动北极国家野生动物保护区钻探活动过程中,美国便有随意改变环境审查期限和限制之嫌<sup>[16]</sup>,德国提出深入检查或将加重美国审批北极能源开发项目的舆论反对。而且相较于俄罗斯,美国北极油气开采成本更高,德国提出为北极污染治理付费更有可能增加其在能源开发过程中的费用支出,在一定程度上也增加了特朗普想通过能源开发振兴美国经济的难度。另外,特朗普上台后发布的政策及指令都更具自利性,德国被迫调整战略以降低对美国的依赖,造成美德关系松绑,如此更增加了美国就环保问题为难德国的可能性。

### (二) 维护能源利益面临内外压力

分享北极能源利好是德国颁布新北极政策的主要考虑和关注点,但是基于美俄在北极的能源竞争以及欧盟内部分歧,德国在实现能源利益维护方面还面临较多障碍。

1. 德国能源稳定易受美俄博弈负面影响的波及受其地缘位置影响,德国在美俄博弈中一直是“质子”身份,对外决策极易受到二者关系变化的影响,在北极地区,德国也容易在美俄竞争中受伤。“北溪2号”项目是德国进口北极天然气的关键一步,除了能解决本国的用气问题,德国实际上也将成为俄欧能源输送的中转站,有助于奠定德国作为欧洲能源运输枢纽的地位,能够再度强化德国在欧盟的领导地位。但是对美国而言,“北溪2号”项目不仅进一步降低欧洲国家进口本国页岩

气的可能性,还意味着俄欧可能靠近,美国对俄罗斯的牵制或将大打折扣,因此美国便以维护欧洲能源安全之名对参与项目的企业进行制裁。美国的制裁导致该项目成本增加,还导致工期延误,虽然德国表示坚持推动项目建设,但美国这一出无疑也给默克尔政府心口刺了一刀,很大程度上降低了德国的安全感。而且随着两国都大力推进北极能源经济发展,美俄双方的竞争会愈发激烈,德国未来想要完全实现北极能源供应安全,或许还要经历不只“九九八十一难”。

## 2. 欧盟内部的不和增加了德国获取北极能源的难度

欧洲从俄罗斯进口天然气,德国乐见其成,但极度依赖俄罗斯天然气的中东欧国家却担心“北溪 2 号”会削减俄罗斯对该地区的天然气供应量,而且“北溪 2 号”建设路线绕过了斯洛伐克和波兰等国家,使其丧失了收取可观的天然气过路费的机会,故而极力反对该项目。不仅如此,部分南欧国家对德国分享北极能源利好也颇有微词。南北欧经济发展本就存在一定差距,如今北欧国家有望借助北极能源实现进一步发展,可能导致南北欧差距进一步扩大,故而南欧部分国家也表示不满。意大

利认为“北溪 2 号”会削弱其基于地中海的区位优势而作为欧盟能源枢纽的地位,并将欧盟能源供应支点转移至德国<sup>[17]</sup>。如此将进一步削弱意大利在欧盟中的作用,反而使德国在欧盟的领导地位再度提升,造成欧盟内部不平等,因此意大利对“北溪 2 号”也持敌对态度。虽然欧盟内部部分国家对“北溪 2 号”的反对并不会造成实质上的破坏,但是这些国家与德国的立场对立将扩大彼此嫌隙,增加了德国维护北极能源利益的难度。

## 结语

在现代国际关系中,德国具有三重身份:渴望矗立世界大国之林的追赶者,意图主导欧盟话语权的掌控者,身负国家经济社会发展使命的领导者。身份的多样性决定了德国新北极政策势必杂糅本国独立意志与对外部政治力量的妥协。如今北极地区新的地缘政治格局正在酝酿,任何细微的变化都将牵动北极八国和多个域外国家的利益神经,德国只有充分利用自身的独特优势在北极地区展开良好合作,才能凸显北极治理格局中的德国存在,进而实现历史救赎与全球大国抱负。

## 参考文献:

- [1] Federal Foreign Office. Germany's Arctic policy guidelines: Assuming responsibility ,creating trust ,shaping the future [EB/OL]. (2019-08-21) [2020-05-20]. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2240002/eb0b681be9415118ca87bc8e215c0cf4/arktisleitlinien-data.pdf>.
- [2] Federal Foreign Office. Guidelines of the Germany Arctic policy: Assume responsibility ,seize opportunities [EB/OL]. (2013-09-20) [2020-05-20]. [https://www.arctic-office.de/fileadmin/user\\_upload/www.arctic-office.de/PDF\\_uploads/Germanys\\_Arctic\\_policy\\_guidelines.pdf](https://www.arctic-office.de/fileadmin/user_upload/www.arctic-office.de/PDF_uploads/Germanys_Arctic_policy_guidelines.pdf).
- [3] German gov't adopts Arctic protection policy [EB/OL]. (2019-08-21) [2020-05-20]. [http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/21/c\\_138327075.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/21/c_138327075.htm).
- [4] German Arctic Office. Klimawandel in der Arktis: Wie indigenes Wissen und Wissenschaft helfen können [EB/OL]. (2019-02-20) [2020-05-21]. <https://www.arctic-office.de/veranstaltungen/klimawandel-in-der-arktis-wie-indigenes-wissen-und-wissenschaft-helfen-koennen/>.
- [5] BURKHART K ,SKEADAS T ,WICHMAN C. Arctic 2030: Planning for an uncertain ruture [EB/OL]. (2016-03-29) [2020-05-21]. <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp57>.
- [6] 任珂,张远. 德国环保主义政党绿党在德民调支持率首次登顶 [EB/OL]. (2019-06-03) [2020-05-23]. <http://>

- www.xinhuanet.com/world/2019-06/03/c\_1124577257.htm.
- [7] Nord Stream 2: Climate activists get into gas pipeline in Germany [EB/OL]. (2019-05-16) [2020-05-23]. https://www.bbc.com/news/world-europe-48299297.
- [8] German - Russian gas pipeline Nord Stream 2 "almost all clear" [EB/OL]. (2019-11-07) [2020-06-01]. http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/07/c\_138534472.htm.
- [9] UArctic. International Arctic research analyzing global funding trends. A pilot report (2017 update) [EB/OL]. (2017-04-24) [2020-05-23]. https://www.digital-science.com/resources/portfolio-reports/international-arctic-research-analyzing-global-funding-trends-pilot-report-2017-update/.
- [10] History of Arctic research ,2nd Arctic Science Ministerial [EB/OL]. (2018-10-26) [2020-06-03]. https://www.arcticsscienceministerial.org/en/the-arctic-ocean-1747.html.
- [11] 徐广森. 浅论二战时期苏联的北极战场 [J]. 苏联史研究, 2018 (6): 22-24.
- [12] 熊炜. 2016 年版《德国国防白皮书》评析——“来自中间的领导”困境 [J]. 国际论坛, 2017 (3): 66-71.
- [13] BREUM M. EU president expedites EU's Arctic policy [EB/OL]. (2019-02-25) [2020-06-07]. https://www.highnorthnews.com/en/eu-president-expedites-eus-arctic-policy.
- [14] STAALLESEN A. Brussels seeks new solid ground in melting Arctic [EB/OL]. (2019-10-15) [2020-06-09]. https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2019/10/brussels-seeks-new-solid-ground-melting-arctic.
- [15] 郭培清, 孙凯. 北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路 [J]. 世界经济与政治, 2013 (12): 132-39.
- [16] Drilling in Arctic national wildlife refuge one step closer [EB/OL]. (2018-12-22) [2020-06-10]. https://www.maritime-executive.com/article/drilling-in-arctic-national-wildlife-refuge-one-step-closer.
- [17] DE MAIO G. A tale of two countries: Italy, Germany, and Russian gas [EB/OL]. (2016-08-24) [2020-06-12]. https://www.brookings.edu/research/a-tale-of-two-countries-italy-germany-and-russian-gas/.

## An Analysis of Germany's New Arctic Policy

CHEN Yan

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

**Abstract:** In 2019, Germany promulgated a new Arctic policy, which highly emphasizes environmental protection, increases its attention to the security situation in the Arctic, and makes its cooperation position more obvious. It also deepens its understanding of the research and indigenous people in the Arctic. The German new Arctic policy aims to obtain stable energy resources, divert domestic environmental conflicts, and enhance scientific research strength. Germany's behavior will not only affect Germany's status in the Arctic, but may also lead the EU's Arctic policy and promote diversified governance of the Arctic. Although Germany has expressed many expectations in the new policy, it still faces many challenges in safeguarding its Arctic interests due to the US's disregard for environmental protection issues, the US-Russia energy game, and internal discord within the EU.

**Key words:** Germany; Arctic; environmental protection; energy

(责任编辑: 雷会生)