

美国北极能源的“极化” 问题研究*

郭培清 杨慧慧

[内容提要] 美国的北极能源问题深受其政治极化环境的影响,出现了“积极开发”和“环境保护”的两极分化趋势。美国北极能源问题的极化主要表现为美国北极能源政策的反复性和周期性变动、民主党和共和党之间的政治博弈愈演愈烈、联邦与阿拉斯加州之间的分歧加深以及社会舆论的裂痕越来越大。美国北极能源问题的极化根源于其政治制度、选举政治的“扭曲效应”、两党政治博弈、联邦与州的权力冲突以及利益集团政治都推动着美国北极能源问题的两极分化。美国北极能源问题的极化在地方、国家、区域和全球四个层次上产生影响,不仅影响阿拉斯加州的经济社会发展、美国的国内政治稳定和国际“领导力”,也影响着北极地区的能源开发局势以及全球的气候治理进程。

[关键词] 美国 北极能源 政治极化 气候问题

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2022.06.019

拜登政府上台后,一转特朗普政府时期大力促进北极能源开发的政策,暂停了美国北极地区的石油和天然气租赁,体现了民主、共和两党在北极能源问题上的尖锐对立和极化趋势。以共和党为代表的保守主义者主张开发阿拉斯加州的石油和天然气资源;而民主党及其环保主义支持者则将气候政治和环境保护作为自己的代表性政策之一,坚决反对对北极地区的能源开发。在北极地区战略重要性不断上升的背景下,作为超级大国和北极国家,美国的北极能源政策或将影响整个北极地区的能源开发和全球气候治理前景,分析美国北极能源极化问题的表征、内在逻辑以及影响,能够为洞悉美国的北极能源政策提供帮助,并且

有利于透过这一现象更加深入地理解美国的政治极化问题。

一、美国能源极化问题的兴起

(一) 从政治极化到气候政治极化

所谓政治极化,是指公众的政策观点、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越来越大,同时各阵营内部的同一性越来越高,导致极端观点变得越来越普遍,中间派越

* 本文系 2020 年度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”(项目编号:20VHQ011)的阶段成果。

来越稀少的状态或过程。^① 政治极化的表现包括民众社会文化特征的差别、世界观或一般道德观念的冲突、政治立场(包括个人持有的意识形态立场以及他们在特定问题上的立场)的对立、选举中投票的党派偏好以及党派两极分化等五大方面,其中党派政策立场的分歧是政治极化最核心的判断指标。^② 当今美国民主、共和两党的分化和对立逐渐加深,同时内部的同质化逐渐加强,民主党更多地转向了左翼和激进化,而共和党则更多地转向了右翼和保守化。^③ 而这种精英层面的政治极化又通过政党选择的过程分化着普通民众,精英与大众层面的政治极化相互影响并强化,在循环演化中不断加强。^④ 政治极化容易造成“否决政治”的崛起,即不同政治派别之间“为了反对而反对”的现象,造成政治竞争激烈、政治焦点偏离、立法僵局增多、跨党派妥协减少,甚至导致美国社会被逐渐撕裂,美国的民主政治被不断扭曲。^⑤

随着美国政治极化的日益加剧,美国众多的社会领域都受到影响并体现出极化的趋势,这一点在环境领域表现得尤为明显,而在所有环境问题中,美国社会对气候变化的态度最具冲突性。^⑥ 20世纪90年代以来,环境保护和气候变化的相关议题在美国已经高度政治化和分裂化,美国的保守派运动和共和党人日益高涨的反环境主义情绪将共和党进一步推向了右翼,他们对国会中涉及气候变化问题法规的攻击越来越频繁;与此同时,民主党支持环境保护的立场却越来越坚定,从而导致在环境保护和气候变化的问题上,双方之间逐渐形成一条难以跨越的鸿沟。^⑦ 在美国国会关于气候变化政策的辩论中,不同政党在语言使用上存在显著差异:民主党人强调信息和科学证据的重要性;而共和党人往往更聚焦于反对气候立法以及对气候变化本身的普遍抵制。^⑧ 尽管部分时期美国社会对于气候变化的态度差距有所缩小,但从总体上看,分歧在不断加大。

(二) 从气候政治极化到能源问题极化

2009年哥本哈根世界气候大会召开之后,气候变化议题在美国受到越来越高的关注,并逐渐进入高级政治领域,全面融入美国政治经济的各个方面。^⑨ 美国社会在气候政策上产生矛盾的真正根源不是在对气候变化科学性的认识上存在分

歧,而是如何使用气候变化相关的政策工具以及使用这种工具所带来的经济影响,换言之,一旦关于气候变化的具体议题涉及经济和政治方面,美国社会的分歧就会显著加深。^⑩

能源问题既具有科学性,又具有明显的经济性和政治性,是气候政治领域的重要问题之一,也是美国气候政治不断走向极化的重要原因之一。尽管民主党和共和党实现能源独立的总体目标基本一致,但具体能源政策却表现出明显的差异——共和党注重发展石油、天然气等传统化石能源产业以及发展核电;而民主党却更加重视气候变化和环境保护,主张发展清洁能源、实现能源转型,双方的政策分野清晰,相互之间竞争博

① Nolan McCarty, *Polarization: What Everyone Needs to Know*, Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 9.

② Morris P. Fiorina and Samuel J. Abrams, “Political Polarization in the American Public”, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2008, pp. 567–580.

③ 张业亮《“极化”的美国政治:神话还是现实?》,载于《美国研究》2008年第3期;付随鑫《当代美国的南部政党重组与政治极化》,载于《当代世界与社会主义》2018年第4期;佟德志《当代美国意识形态的极化现象及其根源》,载于《探索与争鸣》2020年第9期。

④ 金灿荣、汤祯滢《从“参议院综合症”透视美国政党极化的成因》,载于《美国研究》2019年第2期; Aaron M. McCright et al., “Political Polarization on Support for Government Spending on Environmental Protection in the USA, 1974–2012”, in *Social Science Research*, Vol. 48, No. 6, 2014, pp. 258–259.

⑤ [美]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》,广西师范大学出版社2015年版第445页。

⑥ Aaron M. McCright et al., “Political Polarization on Support for Government Spending on Environmental Protection in the USA, 1974–2012”, in *Social Science Research*, Vol. 48, 2014, pp. 251–253.

⑦ Aaron M. McCright and Riley E. Dunlap, “Defeating Kyoto: The Conservative Movement’s Impact on U. S. Climate Change Policy”, in *Social Problems*, Vol. 50, No. 3, 2003, pp. 348–373; Theda Skocpol and Vanessa Williamson, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 155.

⑧ Deborah Lynn Guber et al., “‘Time to Wake Up’: Climate Change Advocacy in a Polarized Congress, 1996–2015”, in *Environmental Politics*, Vol. 30, No. 4, 2021, pp. 538–558.

⑨ 王瑞彬《当前美国应对气候变化的战略分析》,载于《人民论坛》2021年第31期。

⑩ Dana R. Fisher et al., “Where Does Political Polarization Come From? Locating Polarization within the U. S. Climate Change Debate”, in *American Behavioral Scientist*, Vol. 57, No. 1, 2012, pp. 70–92.

弈激烈。^① 随着美国页岩油气开发的发展,美国能源消费和生产的组合发生了变化,2019年美国的能源生产量自1957年以来首次超过了消费量,美国成为能源净出口国,基本实现了能源独立的战略目标。^② 在这一背景下,以党派立场分歧为代表,美国能源问题的极化进一步加深。美国的能源政策路线图随着两党交替执政呈现出曲折发展的态势,美国社会也在这一问题上逐渐分离为两大对立阵营。

在美国能源问题极化趋势影响下,美国在北极地区的能源问题也表现出明显的两极分化。美国的北极能源问题实际上就是阿拉斯加州北极土地上的石油和天然气等传统化石能源开发的问题,目前阿拉斯加州可开采的石油和天然气资源分别为300亿桶和221万亿立方英尺,分别占整个北极地区石油和天然气储量的33%和13%,对于美国的能源安全和经济发展意义重大。^③ 美国在北极地区的能源极化问题是其能源政治化趋势的重要体现,同时有自身独特的运作机理。

二、美国北极地区能源问题的极化

美国北极地区能源极化问题的表征是多方面的,包括能源政策摇摆反复、两党能源开发观点对立、联邦政府和阿拉斯加州政府立场分歧以及社会舆论观点分裂等,这些趋势相互促进和强化,促使美国北极能源问题不断极化。

(一) 北极能源政策摇摆反复

自北极地区的能源开发受到重视以来,阿拉斯加州的能源政策经历了曲折的发展。20世纪70年代,美国在北坡地区的普鲁德霍湾发现了大量油气资源,因此建设了跨阿拉斯加管道系统(TAPS)进行大力开发,该地区的石油产量在1988年的巅峰时期曾占美国国内石油总产量的24%。20世纪80年代后期,美国北极地区能源政策逐渐从“以环保的方式开发”转变为“禁止在美国北极和大西洋地区进行油气钻探”,北极能源的开发几乎陷入了停滞状态。而2017年特朗普政府上台之后,“能源新现实主义”主导了北极能源开发的方向,联邦政府一改往届政府对能源开发的限制政策,重新开放对阿拉斯加州沿海的石油与天然气勘探。^④ 到2021年拜登政府上台后,美国的北极能源政策再次发生颠覆性转变。

拜登政府主张应对气候变化,阻止在北极地区的任何石油钻探活动,阿拉斯加州的石油产量达到40多年来的最低水平。^⑤

美国北极能源政策的曲折反复体现了其政治极化的整体趋势,阿拉斯加国家石油储备区(以下简称“NPR-A”)是具体例证之一。NPR-A是位于阿拉斯加州北坡地区约2300万英亩的公共土地,蕴藏着丰富的油气资源。^⑥ 奥巴马政府时期通过《阿拉斯加国家石油储备综合活动计划和环境影响声明》,禁止NPR-A约一半土地上的石油和天然气租赁销售。特朗普政府时期则积极推动该区域的能源开发,不仅于2020年1月开放了近1860万英亩以前受保护的用于油气租赁和开发,还于同年10月批准了康菲石油公司位于NPR-A的“柳树”石油开发项目。而拜登政府上台后,又重新限制NPR-A的油气租赁,撤销了许多项目许可证并重新进行严格的环境审查。^⑦ 可见,美国的能源政策随着选举和政府换届发生了颠覆性转变。

(二) 两党政治立场对立日益激烈

党派对立是美国政治极化最为显著的特征,民主党和共和党围绕气候变化问题的政治竞争反

① 刘建国等《拜登政府气候新政内容及其影响》,载于《国际经济评论》2021年第6期。

② U. S. Energy Information Administration, “U. S. Energy Facts Explained”, <https://www.eia.gov/energyexplained/us-energy-facts/>.

③ Heather A. Conley, “Arctic Economics in the 21st Century——The Benefits and Costs of Cold”, <https://www.csis.org/analysis/arctic-economics-21st-century>.

④ Matthew Daly and Jill Colvin, “Trump Signs Order Aimed at Opening Arctic Drilling”, <https://www.nbclosangeles.com/news/national-international/trump-order-aimed-at-expanding-offshore-drilling/2024763/>.

⑤ Nathaniel Herz, “Alaska Agency Moves to Spend \$1.5M on Arctic Refuge Development, Setting up Clash with Biden Administration”, <https://www.alaskapublic.org/2021/06/18/alaska-agency-moves-to-spend-1-5-million-on-arctic-refuge-development-setting-up-clash-with-biden-administration/>.

⑥ Bureau of Land Management, “National Petroleum Reserve in Alaska”, <https://www.blm.gov/programs/energy-and-minerals/oil-and-gas/about/alaska/NPR-A>.

⑦ “Oil and Gas Development in Alaska’s National Petroleum Reserve”, <https://eelp.law.harvard.edu/2018/12/national-petroleum-reserve-oil-and-gas-development/>.

表1 20世纪70年代以来美国政府的北极能源开发立场

总统	北极能源政策	党派	态度
卡特	1980年签署《阿拉斯加国家利益土地保护法》(ANILCA),扩大北极国家野生动物保护区的范围,限制其沿海平原石油和天然气租赁	民主党	限制开发
里根	1983年签发第90号《国家安全决策指令》,支持合理、理性地进行北极开发,减少对北极环境的不良影响	共和党	合理开发
老布什	《1992年能源政策法案》中提出增加美国石油、天然气生产,发展核能以及在北极国家野生动物保护区进行油气勘探(此部分内容后被国会否决)	共和党	增加勘探
克林顿	1994年颁布《第26号总统决策指令》要求保护美国北极地区的环境	民主党	环境保护
小布什	颁布《2005年能源政策法案》《能源独立与安全法》和《低碳经济法案》等文件,支持石油开发,但逐渐重视气候变化与新能源	共和党	有条件开发
奥巴马	2013年发布《北极地区国家战略》,提出“保护北极地区独特的环境是美国北极政策的核心内容”;2016年颁布禁令,无限期禁止在美国北极地区的油气勘探	民主党	禁止开发
特朗普	重启北极能源办公室(AEO),恢复在北白令海气候恢复区、北极国家野生动物保护区第1002区的油气租赁	共和党	推动开发
拜登	重新评估北极地区能源开发项目的环境影响,暂停与实施沿海平原石油和天然气租赁方案有关的所有活动	民主党	禁止开发

资料来源:此表系作者根据美国相关政策内容自制。

过来强化了各自的立场,促使两党的北极能源政策更加极端化,逐渐陷入了否决政治的漩涡。随着北极地缘政治价值的迅速提高以及近十年来美国政治极化程度的显著提升,美国两党的北极能源政策立场显著分化(见表1)。横向比较可知,党派身份与北极能源政策立场之间存在高度相关性。民主党重视气候变化和北极地区的生态环境保护,要求以环保的方式有限开发甚至禁止开发北极能源;而共和党则采取保守立场,主张开放阿拉斯加北极地区的石油和天然气租赁,维护美国的能源安全,提升美国的能源国际地位。纵向比较可知,两党自身的立场也随时间发展而逐渐走向对立的两极。民主党的态度从“以环保方式有限开发”逐渐转变为“禁止开发”,共和党早期对于“合理、理性开发”“兼顾北极环境”的强调也逐渐淡化,两党在内部对于北极能源开发的共识分别增强,立场更加坚定,导致双方的分歧进一步加深。由此,两党在北极能源开发问题上的合作空间越来越小,达成政治妥协的难度越来越大。

(三) 联邦与州分歧不断加深

能源开发问题是阿拉斯加州与联邦关系中最重要的一部分,而双方对该问题重要性的认识却不相匹配。对于联邦政府而言,能源问题在美国的北极战略中的地位远远落后于军事安全、航行自由甚至气候变化等议题。2008—2018年,阿拉斯加州的石油产量占美国石油产量的比例从14%降至4%,阿拉斯加州油气开发议题逐渐远离联

邦政府的关注重心。然而,能源开发对于阿拉斯加州却至关重要。石油和天然气行业是该州最大的经济引擎,占该州全部经济收入的80%以上,为当地提供了24%的直接或间接工作岗位,甚至有32%的州政府机构职位都依赖油气产业收入。^①阿拉斯加州还设置了“资源永久基金”,管理其因矿产权(主要是石油)获得的特许权使用费,为符合条件的州居民提供社会分红,因而油气行业牵涉整个阿拉斯加州的经济利益。为了推动阿拉斯加州的油气开发进程,该州的参议员长期致力于提升国会对于美国北极利益的重视和能源开发的支持。^②

随着北极地区能源问题国际热度的上升,美国联邦政府对于北极能源的关注度有所增加,然而,联邦政府与州政府的矛盾不仅没有得到缓和,反而在政治极化的背景下进一步扩大。比起联邦政府在北极能源政策上的摇摆,阿拉斯加州则一贯坚定地支持推动能源开发,双方的矛盾在民主党执政期间尤为明显。拜登政府上台后,以重新进行环境影响评估的名义,暂停了与实施北极地

^① “2020 Economic Impact Report: The Role of the Oil & Gas Industry in Alaska’s Economy”, <https://www.aoga.org/wp-content/uploads/2021/01/Reports-2020.1.23-Economic-Impact-Report-McDowell-Group-CORRECTED-2020.12.3.pdf>.

^② 孙凯、杨松霖《美国北极事务中阿拉斯加州与联邦政府的合作与博弈》,载于《国际论坛》2016年第4期。

区沿海平原石油和天然气租赁方案有关的所有活动。此举遭到阿拉斯加州官员的强烈反对,州长迈克·邓利维表示,阿拉斯加州在北极地区的石油和天然气开发是负责的,他反对这种“对阿拉斯加州的经济攻击”,并表示会“采取一切必要手段,消除这种令人震惊的联邦过度干预”。^① 对此,包括阿拉斯加州在内的12个州曾于2021年3月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。^② 即使联邦政府强力暂停北极油气开发,阿拉斯加州工业发展和出口局(AIDEA)仍主张自身拥有能源开发的合法权益,甚至加快了勘探开发工作的进度。^③

(四) 社会舆论鸿沟逐渐扩大

美国北极能源关系着美国社会众多主体的利益,相关利益主体都在北极能源问题上坚定各自的立场,不肯轻易让步,导致美国社会出现环境保护派和积极开发派两种力量对立的局面。

支持民主党立场的环境保护派反对在阿拉斯加州北极地区的一切化石能源勘探开发活动。绿色和平组织(Greenpeace)、塞拉俱乐部(Sierra Club)、阿拉斯加野生动物联盟(AWA)、阿拉斯加荒野联盟(AWL)等环保非政府组织通过宣传能源开发对气候变化和北极生态环境的负面影响,成为阻止北极能源开发的坚实堡垒。^④ 以哥威逊人为代表的部分原住民群体也主张能源开发会破坏野生动物的生存环境和原住民的传统生活方式,猛烈批判能源开发。环境保护派以环境正义为名,认为任何负责任的企业都应致力于保护环境和减缓气候变化而非北极开发。^⑤ 在强大的舆论影响力之下,大量能源公司和融资机构纷纷放弃了阿拉斯加能源开发的商业机会。^⑥

积极开发派采取相反的观点,主张以可持续方式合理开发北极地区的石油和天然气。他们将北极能源开发与美国的国家安全、环境进步和经济发展相联系,以期从北极开发中获得经济利益。康菲石油公司(ConocoPhillips)、埃尼集团(ENI)、荷兰皇家壳牌公司(Royal Dutch Shell)等大型能源企业都曾在阿拉斯加州持有大量石油钻井平台租约,并努力在环保势力的压力下保留了少数开发项目。^⑦ 此外,另一部分居住在北极地区的原住民——因纽皮亚特人亦要求租赁和开发北极油气,为当地经济社会发展争取机会。具有讽刺意

味的是,因纽皮亚特人是唯一在北极地区具有土地所有权的部族,但他们的诉求却被环境正义掩盖,环保主义力量支持的哥威逊人部族取而代之,成为当前美国北极能源问题中原住民群体的代表。^⑧

环境保护派和积极开发派通过政治游说、法律诉讼、舆论宣传等方式捍卫自身立场并攻击对方,在这场关于北极能源开发的政治拉锯战中,美国的社会舆论也越来越分裂。

三、美国北极能源极化问题生成的内在逻辑

美国政治的极化是由保守的政治制度和开放的社会生态之间的不平衡发展所造成的,每当一个新的社会问题成长到一定程度,就易与保守势力产生龃龉,引发新一轮的政治极化。^⑨ 作为美

① Yereth Rosen, “Biden Administration Suspends Oil Leases in Alaska’s Arctic Refuge”, <https://www.arctictoday.com/biden-administration-said-to-suspend-oil-leases-in-alaskas-arctic-refuge/>.

② Pat Davis Szymczak, “Alaska’s North Slope May Yet See Its Renaissance in Arctic Exploration”, <https://jpt.spe.org/alaskas-north-slope-may-yet-see-its-renaissance-in-arctic-exploration>.

③ Yereth Rosen, “Despite Federal Pause, An Alaska Agency Pushes Forward with Arctic Refuge Seismic Plans”, <https://www.arctictoday.com/despite-federal-pause-an-alaska-agency-pushes-forward-with-arctic-refuge-seismic-plans/>.

④ Jenna Bardroff, “10 Phenomenal Organizations Working to End Offshore Drilling”, <https://www.onegreenplanet.org/animalsandnature/organizations-working-to-end-offshore-drilling/>.

⑤ Heather Exner-Pirot, “Whose Arctic Is It? The Ethics of Arctic Campaigning”, <https://worldpolicy.org/2015/12/29/whose-arctic-is-it-the-ethics-of-arctic-campaigning-2/>.

⑥ Malte Humpert, “Last Minute Push by Trump Administration to Open up Arctic Refuge to Oil Drilling”, <https://www.highnorthnews.com/en/last-minute-push-trump-administration-open-arctic-refuge-oil-drilling>.

⑦ Meaghan Lee Callaghan, “The Last Oil Company Has Begun to Pull out of Alaskan Arctic Region”, <https://www.popsci.com/last-oil-company-begins-pull-out-alaskan-arctic-region/>.

⑧ Tristan Justice, “How the Left Is Exploiting Tribal Hypocrisy on Oil Leases in the Arctic National Wildlife Refuge”, <https://thefederalist.com/2021/06/23/how-the-left-is-exploiting-tribal-hypocrisy-on-oil-leases-in-the-arctic-national-wildlife-refuge/>.

⑨ 赵可金《老国家与新社会的错位:美国政治极化的根源》,载于《探索与争鸣》2020年第9期。

国政治极化整体困境中的具体表现之一,美国北极能源问题的极化有其内在的生成逻辑。

(一) 选举政治的“扭曲效应”直接推动美国北极能源问题的极化

美国的北极能源政策之所以呈现左右摇摆的局面,与其选举制度带来的政府换届直接相关。选举政治是美国宪政制度的重要组成部分之一,但却加剧了美国本就存在的政治极化和社会分裂。美国每四年举行一次总统选举,每两年举行一次国会选举,选举过程中,候选人往往提炼出自己的核心政策立场,甚至提出极具争议性的政策观点,以更好地吸引和迎合支持者,迫使选民在不同候选人之间“站队”;新任政府往往扭转往届政府在某些领域的政策主张,从而形成与他人的鲜明区别。^①换言之,选举制度本身的“扭曲效应”会导致候选人在意识形态上不断趋于激进和极端化,而精英层面的极化与普通选民的极化相互强化,推动美国北极能源问题进一步极化。^②在气候政治领域,政党人士和意识形态领袖通过气候变化对选民进行党派分类,加剧了民众对气候变化的立场分歧,严重影响了美国的气候变化政策。^③随着美国的选举活动不断开展,北极能源政策呈现“钟摆式”运动,每届政府往往努力在任期内消除往届政府政策的影响并巩固自身政策的法律地位,试图创造一种无法逆转的局面,但这一努力又会在下一任政府上台后被迅速扭转。^④在本就极化的政治环境下,每一次选举都是对美国北极能源政策稳定性的一次冲击,也是对美国社会的一次分化。

(二) 两党政治博弈是美国北极能源问题极化的核心因素

北极能源问题的极化发展与民主、共和两党的政治极化密不可分。对于民主党而言,北极能源问题中的气候环境、动物保护、少数族裔权利(原住民)等议题体现了左翼激进主义的立场,符合民主党的传统政策偏好,是用以展现“政治正确”并动员国内左翼支持者的重要抓手;加之,在全球气候变化的十字路口,民主党接受了绿色新政理念,希望通过气候承诺和能源转型来修复欧洲盟友关系并重塑美国的国际领导者形象,因此,反对北极能源开发亦是民主党建立国际气候领导权的重要杠杆。^⑤对于共和党而言,阿拉斯加州

是长期支持共和党的“红州”,能源利益集团是共和党政治资金的重要来源,且积极开发北极石油和天然气资源有利于满足阿拉斯加州增加就业、吸引投资和促进发展的需求以及能源企业的利益;随着共和党转向“能源现实主义”,即支持国内传统能源产业扩大产能以实现美国的能源独立,并在全球能源市场占据领导地位,开发北极能源资源契合了共和党获得能源领导权、维护美国全球霸权的立场,因此,支持北极能源开发是共和党的必然选择。^⑥在此背景下,北极地区的能源问题便成为两党之间众多政策分歧的重要一环。

民主党和共和党在这一问题上相互攻讦,促使北极地区的能源问题沦为政治博弈的筹码和牺牲品。民主党及其支持者批评共和党忽视气候变化以及原住民权益,对特朗普政府时期开放阿拉斯加州石油和天然气开发的行动进行了猛烈批判,并在国会投票中施加限制,甚至起诉特朗普政府。^⑦反之,共和党及其支持者则攻击民主党借环境正义之名禁止北极能源开发的行为损害了当地人的发展利益,是出于政治目的的伪善。^⑧在

① 徐理响《竞争型政治:美国政治极化的呈现与思考》,载于《社会科学研究》2019年第6期。

② 倪春纳《选举制度如何放大美国政治极化——对选民整体极化论的质疑》,载于《探索与争鸣》2021年第2期。

③ Riley E. Dunlap et al., “The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the U.S.”, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 58, No. 5, 2016, pp. 4–23.

④ Malte Humpert, “Last Minute Push by Trump Administration to Open up Arctic Refuge to Oil Drilling”, <https://www.highnorthnews.com/en/last-minute-push-trump-administration-open-arctic-refuge-oil-drilling>.

⑤ 李坤泽、戚凯《拜登政府“绿色新政”与民主党绿色转型》,载于《国际论坛》2021年第3期。

⑥ 孔祥永、杨强《美国“能源新现实主义”的地缘政治冲击与中国的应对》,载于《当代世界与社会主义》2019年第1期。

⑦ Rachel Frazin, “15 States Sue Trump Administration over Plan to Open Arctic Refuge to Drilling”, <https://thehill.com/policy/energy-environment/515692-15-states-sue-trump-administration-over-plan-to-open-arctic-refuge?rl=1>.

⑧ Anne Gearan, Carol Morello and John Hudson, “Trump Administration Pushed to Strip Mention of Climate Change from Arctic Policy Statement”, <https://www.adn.com/nation-world/2019/05/02/trump-administration-pushed-to-strip-mention-of-climate-change-from-arctic-policy-statement/>.

两党政治博弈的过程中,美国北极能源问题的两极分化不断加重。

(三) 联邦与州的权力冲突是美国北极能源问题极化的加速器

联邦和州作为不同的权力主体拥有着不同的利益,双方围绕不同议题的权力冲突从未停止。^① 联邦权与州权的冲突主要表现为中央权力增长和强制联邦制的发展,与政治极化存在相互作用关系。^②

根据美国 1976 年的《联邦土地政策与管理法》,阿拉斯加州约 60% 的土地以及近海 3—200 海里之间的所有海洋由联邦政府控制,28% 的土地和近海三海里以内的海洋由州政府所有,12% 是原住民土地。^③ 美国土地管理局(BLM)依法对阿拉斯加州的联邦土地进行多用途管理,包括将其出租给私人 and 公司进行能源开发;而州和原住民土地上的油气资源钻探和生产则分别由阿拉斯加石油和天然气司(DOG)与阿拉斯加石油和天然气保护委员会(AOGCC)进行管理和监督。尽管阿拉斯加州大部分石油和天然气都位于阿拉斯加州北坡地区的州和原住民土地上,但根据《国家环境政策法》的要求,联邦政府控制着环境监管程序,包括对石油开发项目进行环境分析和发放所需的钻探许可证,故其对阿拉斯加的石油开发命运有举足轻重的影响。^④ 阿拉斯加州政府认为,石油和天然气开发是“州的权利”,甚至认为联邦政府在北极能源政策中“超越了自身的权限”。^⑤ 可见,联邦和州对于北极能源政策的权力博弈不但体现着北极能源问题上的利益冲突和两极分化,而且加速着这一进程。

(四) 利益集团政治是美国北极能源问题极化的推手

利益集团是美国宪政制度的重要组成部分,可以通过游说活动、政治献金等方式施加政治压力,深刻影响美国的公共政策产出。^⑥ 与美国能源政策相关的利益集团主要分为传统产业利益集团、新兴产业利益集团和公共利益集团三类。^⑦ 第一类利益集团代表石油、煤炭等传统能源产业的利益,支持共和党的开发立场;后两类利益集团则分别代表可再生能源产业和环保组织的利益,倾向于攻击和瓦解共和党的内部团结,拉拢民主党议员。各类利益集团都在国会中扶持各自的利

益代言人,相互掣肘进而塑造美国能源政策的走向。

在美国北极能源政策中发挥作用的利益集团主要有传统油气企业(共和党)和环境保护组织(民主党)。油气企业通过加强与相关政府官员的关系,换取权力机关的政策支持。特朗普政府时期,曾担任美国环境保护局(EPA)局长的斯科特·普鲁伊特、担任内政部能源政策顾问的文森特·德维托和担任内政部负责土地和矿产事务的副部长的乔·巴拉什在卸任后,都先后加入了美国国内外的大型石油或矿产公司,而这三位官员都在任期内为北极能源开发提供了大力支持。^⑧ 此外,能源公司的游说范围也包括民主党人士,如为强烈反对拜登政府清洁电力计划的民主党温和派参议员乔·曼钦提供大笔竞选捐款。^⑨ 与之对立的是由环境保护组织形成的公共利益集团,此类利益集团主要采取舆论宣传攻击和法律诉讼的方式向政府和社会施加影响。环保组织通过新闻媒体和抗议活动指责北极能源开发对生态环境和

① 张业亮《奥巴马执政以来的美国联邦权和州权冲突》,载于《美国研究》2015 年第 5 期。

② Audrey Wall, “State – federal Relations: Revolt Against Coercive Federalism”, http://knowledgecenter.csg.org/kc/system/files/john_kincaid_2012.pdf.

③ Congressional Research Service, “Federal Land Ownership: Overview and Data”, <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42346.pdf>.

④ American Geosciences Institute, “Oil and Gas in the U. S. Arctic”, <https://www.americangeosciences.org/geoscience-currents/oil-and-gas-us-arctic>.

⑤ Vesa Väättänen, “Investigating the Particularities of Regionalization: Contested State – federal Relations and the Politics of Alaska’s Arctic Policy”, in *Geografiska Annaler Series B: Human Geography*, Vol. 101, No. 3, 2019, pp. 171 – 186.

⑥ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two – level Games”, in *International Organization*, Vol. 42, No. 42, 1988, pp. 427 – 460.

⑦ 谢建国、葛剑鸣、张晓磊《利益集团与美国能源政策——基于美国 ACES 法案投票分析》,载于《世界经济与政治》2016 年第 9 期。

⑧ Juliet Eilperin and Steven Mufson, “Top Interior Official Who Pushed to Expand Drilling in Alaska to Join Oil Company There”, <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2019/09/04/top-interior-official-who-pushed-expand-drilling-alaska-join-oil-company-there/>.

⑨ Coral Davenport, “Key to Biden’s Climate Agenda Likely to Be Cut Because of Manchin Opposition”, <https://www.nytimes.com/2021/10/15/climate/biden-clean-energy-manchin.html>.

野生动植物的负面影响,并利用相关投资机构和企业对自身社会形象的重视,增加了它们参与北极能源开发的成本和难度,成功阻止了多起投资和开发活动;环保组织还共同对促进北极能源开发的政府部门提起诉讼,迫使政府改变政策方向。^①

总之,选举制度、两党政治、联邦体制和利益集团政治都加速了美国北极能源问题极化的进程。以共和党、阿拉斯加州、能源企业为代表的开发派和以民主党、环保组织、一部分原住民群体为代表的环保派相互对峙,构成了美国北极能源开发问题上的对立双方,也撕裂了美国政治社会。

四、美国北极能源问题极化的影响

北极能源问题的极化是美国政治极化的具体表现之一,不仅直接影响着阿拉斯加州,也在国家、区域乃至全球层面产生了溢出效应。

(一) 地方层次:影响阿拉斯加州的经济社会发展

美国北极能源问题的极化过程加速了以下两种行为倾向:一种以经济利益为中心而无节制无规划地开发,甚至以牺牲环境为代价;另一种为了北极生态环境保护而忽视当地的发展需求,杜绝一切开发活动。这两种行为都不符合可持续发展的理念,不利于阿拉斯加州经济发展和环境保护的平衡。

首先,美国北极能源开发的政治极化直接导致相关能源政策在开发与保护之间摆动,增加了阿拉斯加州的发展成本。一方面,“开发”与“不开发”的周期性循环浪费了政治和经济资源。例如,跨阿拉斯加州管道系统因石油产量的下降和流量不稳定产生了更多的油蜡和油冰,损害了管道的关键阀门并阻塞了泵站,政府不得不投入大量资金维护管道。^②另一方面,能源政策的反复延缓了大量项目的开发进度,如“柳树”石油开发项目在多次法律诉讼和环境评估中被一再拖延,增加了项目运行的时间和资金成本,反而不利于环境保护。

其次,大型金融机构和能源公司对于阿拉斯加州石油和天然气开发的经济兴趣也在政策不确定性中不断被消磨。在经济和社会舆论压力下,包括花旗、高盛、摩根在内的美国六大银行放弃了

对北极油气开发的投资,^③而特朗普政府任期最后几天开放的石油开采租约也仅仅吸引了阿拉斯加州本地的小型能源公司和原住民公司。^④在美国北极能源政策不确定性的影响下,金融机构和能源公司选择了规避政治极化带来的经济风险,也使阿拉斯加州失去了重要的发展机遇。

最后,原住民被分割为对立的两派,加剧了其内部的分化。美国北极能源政策使原住民的发展诉求与环境利益截然对立,并使不同原住民群体的利益诉求与政治较量相联系,不利于原住民的发展和内部团结。

总之,美国难以平衡在北极能源问题上的经济利益和环境利益,导致北极能源问题极化程度的加剧,不仅不利于阿拉斯加州的经济社会发展,也不利于其环境保护。

(二) 国家层次:加剧美国政治危机,损害其全球“领导力”

2020年的总统大选中,竞选双方选票数量的高度接近以及蓝州和红州的分裂体现了美国社会的深层次撕裂,“两个敌对的美国”成为当前美国政治最显著的特点和最大的危机。^⑤美国围绕北极地区的能源开发或保护问题割裂为积极开发派和环境保护派两派,双方都不愿在北极能源问题上妥协,反而促使斗争愈演愈烈,正如反复弯折铁丝等金属材料会导致其疲劳断裂一样,北极能源政策的反复不断促进社会分裂的量变积累,最终会酿成社会危机的质变。

① Earth Justice, “Environmental Groups File Lawsuit Challenging Shell Oil’s Risky and Reckless Arctic Drilling Plan”, <https://earthjustice.org/news/press/2015/environmental-groups-file-lawsuit-challenging-shell-oil-s-risky-and-reckless-arctic-drilling-plan>.

② 唐鹏玮《备受争议的阿拉斯加州油气开发》,载于《海洋世界》2020年第12期。

③ Rachel Koning Beals, “Bank of America Joins Big U. S. Banks That Won’t Finance Oil in the Arctic Refuge Trump Opened to Drilling”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-30/bofa-says-it-won-t-finance-oil-and-gas-exploration-in-the-arctic>.

④ Tegan Hanlon and Nat Herz, “Major Oil Companies Take a Pass On Controversial Lease Sale in Arctic Refuge”, <https://www.npr.org/2021/01/06/953718234/major-oil-companies-take-a-pass-on-controversial-lease-sale-in-arctic-refuge>.

⑤ 张国玺、谢韬《特朗普反对美国:总统领导与“分裂国家”》,载于《美国问题研究》2021年第1期。

北极能源问题的极化不仅影响着美国国内政治的稳定和团结,还损害着美国在国际舞台上的“领导地位”。共和党奉行“能源新现实主义”并积极促进北极能源开发是为了维护美国的能源霸权和美元霸权;而民主党将应对气候变化作为政策重点,禁止北极能源开发亦是为维护美国在气候治理领域的领导权,双方的政策殊途同归,根本目的都是维护美国的世界领导权。然而,美国北极能源政策的短视和反复变动却削弱了美国在北极地区乃至全球事务中的可信度和号召力。在2019年罗瓦涅米举行的北极理事会上,特朗普政府否认气候变化,导致北极理事会首次未能通过共同宣言,严重阻碍了北极气候领域的合作进程,损害了美国在北极地区的形象。^①这影响了其他国家在美国的信任和支持,不利于美国维护自己在北极事务和气候领域的所谓领导地位。

(三) 区域层次:塑造北极能源开发局势

美国既是北极国家,又是国际社会中的超级大国,其北极政策是塑造北极地区整体局势的重要力量,而极化环境中的美国的北极能源政策将会阶段性地对整个北极地区的能源开发走向产生两种相反的作用力,影响一段时期内所有北极利益攸关方之间的双边或多边关系,进而对北极地区的能源开发局势产生影响。

美国北极能源政策反复变动,拜登政府号召应对全球气候变化、反对开发北极能源资源和北极航道,这与俄罗斯支持能源开发的一贯立场有冲突。对于俄罗斯而言,北极油气资源的勘探开发对自身经济发展至关重要,俄罗斯将自身定位为“未来北极能源的引导者”,积极推进北极油气资源的勘探开发。^②尽管北极开发的相关争论并非美俄北极关系中的核心因素,但也不可避免地对美俄北极关系产生一定的负面影响。此外,美国北极能源问题的极化为与其北极盟友的关系埋下了矛盾的隐患。北极地区的北欧五国中,丹麦、芬兰和瑞典都属于欧盟国家,欧盟于2021年10月13日发布的新北极政策将气候变化作为欧盟在北极地区面临的巨大威胁,并提出欧盟将作为应对气候变化的全球领导者通过环境立法和国际合作的方式,推动中止北极地区的煤炭和碳氢化合物的开发。^③而挪威则从未减缓国内能源开发的进程,2021年10月上任的挪威新首相斯特雷

亦对欧盟禁止北极油气项目的政策进行了严厉批评,显示出其对促进北极能源开发的强硬态度。^④无论是保护还是开发,美国北极能源问题极化双方的激进态度都将与一部分盟友的立场产生冲突。

(四) 全球层次:阻碍全球气候治理成效

北极地区是全球变暖表现最明显的区域,同时也反过来加速全球气候变暖的进程,北极的气候和环境治理是全球气候治理中不可或缺的重要环节。美国兼具超级大国和北极国家的双重身份,理应在北极地区以及全球的气候治理中承担大国责任。然而,由于美国在气候环境领域以及北极能源问题中的政治极化,气候变化和科学外交反而成为美国国内政治极化和政治较量的附加物,成为全球气候治理的干扰力量,不利于全球气候行动的国际合作。一方面,政治极化导致美国在全球气候治理中责任缺位。特朗普政府的退出和拜登政府重返《巴黎协定》的行为,充分体现了美国气候政策的不连续性和不可靠性,导致美国的气候行动难以在全球气候治理中做出表率。另一方面,美国作为全球气候治理的重要国家,其政策多变性也损害了气候相关的国际制度和国际规则的影响力和效力,侵蚀了全球气候治理和相关国际合作的框架。鉴于此,美国北极能源问题的“极化”不利于全球气候治理取得务实成效。

美国北极能源极化问题带来的影响具有地方—国家—区域—全球的层次性,对于阿拉斯加州的经济社会可持续发展、美国的国内政治稳定和国际“领导力”、北极地区的能源开发局势以及全球的气候治理进程都有一定的负面影响。

^① Martin Breum, “For the First Time Ever, an Arctic Council Ministerial Meeting Has Ended Without a Joint Declaration”, <https://www.arctictoday.com/for-the-first-time-ever-an-arctic-council-ministerial-meeting-has-ended-without-a-joint-declaration/>.

^② 许勤华、王思羽《俄属北极地区油气资源与中俄油气合作》,载于《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第4期。

^③ European Commission, “A Stronger EU Engagement for a Greener, Peaceful and Prosperous Arctic”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5214.

^④ “Norwegian Prime Minister Criticizes European Commission’s Calls to Ban Arctic Oil and Gas Projects”, <https://arctic.ru/international/20211026/998102.html>.

五、结语

在美国北极能源问题中,以共和党、阿拉斯加州、能源企业为代表的积极开发派和以民主党、环保组织、一部分原住民群体为代表的环境保护派之间相互对峙和博弈,造成美国北极能源政策曲折反复,民主党与共和党、联邦与阿拉斯加州、社会舆论之间的裂痕也不断扩大,向两个相反的方向撕裂美国社会。2022年10月7日,拜登政府发布新版的美国《北极地区国家战略》,该文件将气候变化和环境保护作为未来十年美国在北极地区战略行动的重要支柱之一,指出美国将努力减少北极的碳排放,积极应对北极气候变化的影响,完全排除了在美国北极地区进行能源开发的可能性。^①然而,该文件并不意味着美国北极能源问题中环境保护派的彻底胜利。在国内层面,美国北极能源问题的极化程度不断加深,积极开发派和环境保护派之间的利益对立依旧存在,双方仍然试图借机影响美国北极能源政策的方向;在国际层面,美国北极能源极化问题不仅影响其自身的北极能源政策,也会对北极地区的能源可持续利用前景产生溢出效应,而俄乌冲突及其引发的世界多国能源困局加剧,以及碳达峰、碳中和目标下全球节能减排大潮都对全球能源格局形成了冲击,增加了北极地区能源问题发展的不确定性。

因此,美国当前禁止开发北极能源的政策能否得到坚定执行仍然无法确定。

北极地区的未来关乎域内外国家以及全人类的利益,作为负责任的大国和北极事务重要的利益攸关方,中国有责任、有义务为全球气候治理和北极地区的能源可持续利用贡献自身的力量。在参与北极事务的过程中,中国始终坚持尊重、合作、共赢、可持续的基本原则,一贯尊重北极国家对其国家管辖范围内能源资源的主权权利,在保护北极生态环境的前提下参与北极油气资源的开发。中国有必要关注美国的北极能源政策及其走向,结合美国气候政治极化的阶段性特征制定相应措施,探索中美双方的共同利益,并着眼长远,拓展中美的合作空间,推动中美北极关系的良性发展,维护中国在北极地区以及全球的合法利益。

[作者单位]中国海洋大学国际事务与公共管理学院。

[责任编辑:宋阳旨]

^① The White House, "The United States' National Strategy for the Arctic Region", <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-the-united-states-national-strategy-for-the-arctic-region/>.