

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.6.007

肖洋:“格陵兰:丹麦北极战略转型中的锚点?”《太平洋学报》,2018年第6期,第78-86页。

XIAO Yang, “Greenland: The Anchor of Danish Arctic Strategy’s Transformation?” *Pacific Journal*, Vol.26, No.6, 2018, pp.78-86.

格陵兰:丹麦北极战略转型中的锚点?

肖洋¹

(1.北京第二外国语学院,北京 100024)

摘要: 丹麦在北极事务中具有较强的影响力,是冰上丝绸之路的沿线国家。格陵兰是丹麦王国参与北极事务的地理依据,以及实施北极战略的基石。如今,格陵兰成为一个内政完全独立,只有防务、外交事务暂由丹麦代管的过渡性政治实体。丹麦2016年出台的《变革时期的丹麦外交与防务》和《国防部未来在北极的任务》,强调了丹麦王国作为“北极超级大国”的地位,标志着丹麦北极战略从温和保守向主动进取转变。丹麦北极战略的转型,既是北极地缘政治格局发生深刻变化的必然结果,更来源于丹麦王国内部的分裂危机。抓牢格陵兰这一战略锚点,坚持“丹麦王国是不可分割的单一行为体”,是丹麦北极战略的奠基石。

关键词: 丹麦北极战略;格陵兰;北极理事会;北极航道

中图分类号:D73/77

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)06-0078-09

丹麦作为北冰洋沿岸国家,一直将北极视为国家战略的重要地区,于2011年出台了《2011—2020年丹麦王国北极战略》(Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011—2020)。然而,鉴于当前北极地区同时存在治理主体全球化与大国军事对抗的风险,丹麦政府随即更新了北极战略文件。2016年5—6月,丹麦外交部和国防部先后公布了《变革时期的丹麦外交与防务》(Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid)和《国防部未来在北极的任务》(Forsvarsminis teriets fremtidige opgaveløsning i Arktis),明确了丹麦王国作为“北极超级大国”

的身份定位,^①并提出了加强在格陵兰军力部署的防务计划。这“一文一武”的政策举措,标志着丹麦北极战略开始从保守型向进取型转变。由于北极治理的议题设置长期由俄、美、加等北极大国所主导,且制度安排也缺乏有效约束力,丹麦需要重新审视自身的地缘优势与话语权劣势之间的矛盾,并且独自积累与其他北极国家的谈判筹码、提升丹麦在北极地缘政治经济格局中的影响力,而战略地位不断抬升的格陵兰,自然成为丹麦北极战略转型的锚点之地。

收稿日期:2017-06-03;修订日期:2018-04-26。

基金项目:本文系教育部人文社科基金青年项目“欧盟气候话语建构及对中国的启示研究”(14YJCJW009)以及北京市优秀人才培养资助青年拔尖个人项目(2016000026833ZS06)的阶段性成果。

作者简介:肖洋(1981—),男,湖南长沙人,北京第二外国语学院国际关系学院副教授、北极问题研究中心主任,政治学博士,主要研究方向:北极战略格局与中国北极外交。

① “Udredning: Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid”, Kongeriget Danmark Udenrigsministeriet, <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid>.

一、丹麦北极战略转型的内在逻辑与外部环境

1.1 丹麦北极战略转型的内在逻辑

《2011—2020年丹麦王国北极战略》首次明确了丹麦的北极战略目标为“应对北极事务日趋国际化”和“巩固丹麦作为北极行为体的地位”,并列举四个方面的工作议题。一是维持北极的和平稳定和主权管理。主要任务包括:依照《联合国海洋法公约》解决北冰洋划界争端;改善相应安全防范基础设施以加强北极海事安全;加强丹麦在北极领土的主权控制。二是提升格陵兰的自我可持续性经济发展。主要任务包括:在最严格国际环保标准下开采矿物资源;推广使用可持续能源;合理开发海洋生物资源;开拓新型北极经济发展模式;保持极地科研领先地位;促进在北极公共健康和文化领域的合作。三是在北极环境与气候科研信息的基础上管理北极事务。主要任务包括:完善北极知识体系;建立北极防污措施和环保标准。四是加强北极治理的国际合作。主要任务分为全球合作——强调丹麦要与联合国、世界贸易组织等全球性国际组织围绕北极气候与环境变化、北极航运安全和原住民权益保护等北极事务进行协调;区域合作——包括加强与北极理事会、欧盟、环北冰洋五国集团、西北大西洋渔业委员会等地区性组织进行双边与多边对话。^①《2011—2020年丹麦王国北极战略》定下的基调是对话与合作,注重从国际机制、环境保护、国际贸易等维度提升丹麦在北极事务的影响力,因此从一开始就兼具区域与全球性视野,^②不仅重塑丹麦作为北极地区“全球性行为体”的角色,更敏锐地觉察到北极地区在全球地缘政治经济格局中的分量不断加大的事实,从而将格陵兰定位为丹麦能够在北极事务中“有所作为”的奠基石。

《变革时期的丹麦外交与防务》则从外交与国防两个方面进一步细化了任务分工,列举出

六大议题体系。一是建立基于丹麦国家利益的北极外交政策,同时寻求与其他利益攸关方的共同利益。任务有三:维护在北极事务中的事实存在;建立牢固的伙伴关系;维护先进的北极专业知识体系。二是评估2030年之前的全球与欧洲经济发展前景与地区安全局势,确定丹麦的北极区域战略以北欧和波罗的海地区为重心。三是改革北极外交的工作体系。任务有四:增大对涉北极外交的资金投入;招聘具有处理北极事务经验的外事人员;将传统外交渠道与非正式外交渠道相结合,构建北极外交网络;在欧盟框架下,与荷兰、北欧、波罗的海国家开展多边与双边合作。四是大力开展经济外交,绿色开发格陵兰的自然资源。主要目标是建立跨区域经贸伙伴网、为北极经济开发提供政治保障。五是加强在格陵兰的防务力量。任务包括四个方面:巩固与美国的军事合作;进行军民并举的北极军事演习;维持国防支出占GDP2%的比率;提升丹麦军队在格陵兰进行监控、巡逻、搜救的能力。六是建立三维伙伴关系网。欧洲维度是指维护与德国、英国、法国等欧洲大国,以及北欧国家的友好关系;跨大西洋维度是指借助美国这一超级大国的力量,维护丹麦(欧洲)在北极的安全利益;亚洲维度是指通过加强与印度的战略伙伴关系,来推动北极的商业议程。

由此看来,相对于《2011—2020年丹麦王国北极战略》由外至内的、以环境保护为主旨的北极战略决策思维,《变革时期的丹麦外交与防务》则采取由内到外的方式,以国家安全和经济发展为主旨,注重提升自身的北极战略实施能力,尤其是加强丹麦王国内部的凝聚力,特别是从军事方面加强对格陵兰的控制,逐渐减少对格陵兰经济发展的援助,以削弱其走向独立的经济实力。可以说,丹麦的北极战略,逐渐从重视环境保护、制度构建、外交斡旋等温和路线,向既重

^① Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Greenland and the Faroe Islands, *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011—2020*, Ministry of Foreign Affairs of Kingdom of Denmark, 2011, pp.13—45.

^② 叶江:“丹麦北极战略分析”,载刘惠荣著:《北极地区发展报告(2014)》,社会科学文献出版社,2015年版,第131—138页。

视极地环境保护、经济发展、科学研究等软实力建设,又重视北极防务能力、主权护持与领土管辖能力等硬实力建设的复合路线转型。

1.2 丹麦北极战略转型的外部地缘环境

丹麦之所以在出台官方北极战略的五年之后,更新北极政策体系,还在于北极地缘环境发生了新的变化。

一是北极地缘政治格局的“网络化”趋势明显。与冷战期间明显的“对抗型”二元结构不同,当今北极地缘政治格局在全球环境政治的大背景下,呈现出由国际组织、国家、次国家行为体组成的复合型、网络化地缘政治格局。例如以《联合国海洋法公约》为基础的北极海域管辖体系,以北极理事会为平台的地区环境保护与搜救合作体系,以北方论坛为代表的次区域社会发展与原住民权益维护平台,各自构建了不同层次不同领域的国际规范,逐渐叠加成北极治理的制度网络,增强了北极政治格局的内在整合力。^① 丹麦是北极东北航道与欧洲、北美相连的枢纽国家,具有成为亚—欧—美北极海运中转贸易国的潜力,同时肩负着推动欧盟加入北极理事会的重任,当前的北极地缘政治格局的演变,有利于丹麦获取在北极事务上的话语权,唤醒蛰伏已久的大国志向。

二是北极地缘经济格局向多元化方向发展。随着北极航运和大规模的北极资源开发步入实践阶段,使得芬兰、挪威等北冰洋沿岸国家纷纷开展对中日韩等非北极国家的经济外交,^② 促其参与北极自然资源开发和航运基础设施建设项目。当北极暖化带来的经济机遇变为现实,自然使得北极国家纷纷开展竞争性招商引资,借助外力发掘广袤北极地区的战略潜力,这也推动丹麦政府重新调整以环境保护优先的北极外交理念,增补了经济外交的元素,同时加大在格陵兰的资源与航运开发的布局力度,以格陵兰为锚地,掀开丹麦参与北极经济开发的序幕。

三是北极地缘军事格局呈现“斗而不破”的特征。虽然北约对俄实施的“双钳攻势”将军事

触手延伸到波罗的海和巴伦支海,^③但无论是俄罗斯的反制措施还是北约的试探性军事部署,都以中小规模的威慑性军事演习为主,避免在北极爆发大规模冲突,也没有让丹麦、芬兰、瑞典等国陷入在美俄之间“选边站”的困境。丹麦北极外交的思路非常清晰:在美欧与俄罗斯两大强权角逐的情形下,丹麦将坚守温和中立路线,以避免卷入北极地区可能爆发的军事冲突。^④

四是北极地缘科考格局呈现“排他性开放”的特征。北极科考的本质是战略性而非学术性,因为对于陌生而广袤的北极地区,一国的科考能力越强、科考设备越先进、科考成果越丰富,就必然在北极划界、军事对抗、战略博弈中占据优势地位,而不只是为北极航运和资源开发做好信息储备。因此,北冰洋沿岸五国在北极科考领域形成了集体垄断。例如,北极国家借助北极理事会下设的“科学合作任务组”(Scientific Cooperation Task Force)出台了《加强北极国际科学合作的协议》(Agreement to Strengthen International Scientific Cooperation in Arctic),^⑤明确规定由北极八国主导未来的北极国际科考合作。丹麦坐拥格陵兰这块天然的北极科研宝地,又掌握领先的极地科研技术,自然会采取“以场地换名气”的北极科考外交策略,在提升本国北极科研实力的同时,增强对其他北极国家的极地科技竞争力。

二、丹麦北极战略转型面临的内部掣肘

2.1 丹麦与格陵兰关系的历史脉络

1262年,格陵兰被纳入挪威王国版图,后因战争、黑死病等原因造成挪威人口大量减少,挪

① 郭培清、卢瑶:“北极治理模式的国际探讨及北极治理实践的新发展”,《国际观察》,2015年第5期,第56页。

② 孙凯、吴昊:“芬兰北极政策的战略规划与未来走向”,《国际论坛》,2017年第4期,第19-23页。

③ 肖洋:“北约对俄‘双钳攻势’的波罗的海拐点”,《太平洋学报》,2017年第1期,第40-41页。

④ Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Greenland and the Faroe Islands, *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020*, Ministry of Foreign Affairs of Kingdom of Denmark, 2011, pp.49-54.

⑤ Arctic Council, *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation*, Fairbanks, 2017, p.2.

威王国被迫将中央政府、大学等迁往哥本哈根,成立丹麦—挪威联合王国,国家权力逐渐被丹麦国王掌握。1814年,在拿破仑战争中战败的丹麦国王,与瑞典签署了《基尔条约》(Treaty of Kiel),将挪威割让给瑞典,以换取瑞典在波美拉尼亚(Pomorze)的控制权,但将挪威的三个属地——格陵兰、冰岛和法罗群岛划为丹麦殖民地。随着1944年冰岛共和国成立,如今,丹麦王国的领土由丹麦、格陵兰和法罗群岛组成。根据丹麦1953年宪法规定:丹麦王国的主权事务由丹麦政府和议会负责,格陵兰与法罗群岛的自治权由丹麦法律而非国际条约确定。^①自18世纪以来,法罗群岛和格陵兰就是丹麦王国的一部分,但各自保持相对独立的历史与文化特征,法罗群岛和格陵兰分别于1948年和1979年获得地方自治权。

21世纪以来,格陵兰“独立化”趋势成为丹麦北极战略转型的最大变数。2009年6月21日,格陵兰高度自治生效,获得了立法权和司法权、金融监管与审计权、对矿产资源开发和海空事务的管辖权,并与丹麦分享格陵兰油气开发的收益,格陵兰语取代丹麦语成为官方语言,是日即为格陵兰的国庆日。^②虽然丹麦中央政府控制着格陵兰的外交、防务和货币政策,每年给格陵兰自治政府34亿丹麦克朗的补助金,但随着格陵兰矿业收入的增加,补助金将被逐年削减。时至今日,格陵兰成为一个内政完全独立,只有防务、外交事务暂由丹麦代管的过渡型政治实体,具备了建国的基本要素,理论上随时都可以宣告独立。^③从长远看,格陵兰独立对于北极地缘战略环境的影响,不仅在于其位于美欧战略要冲的枢纽位置,更在于一个格陵兰国的诞生,将意味着丹麦彻底丧失作为北极国家的合法性身份。因此,美国、欧盟和区域外国家都竞相拉拢格陵兰,给丹麦带来巨大的战略压力。

2.2 丹麦与格陵兰的内部纷争

经过丹麦两百多年的殖民统治,格陵兰和法罗群岛深受丹麦“同化政策”的影响,从政治文化层面来看,丹麦王国是“丹麦的王国”。至今丹麦的国内政治语境,仍然很少区分丹麦、格

陵兰、法罗群岛的国民身份与文化差异,格陵兰的因纽特人既要学习丹麦语,又要接受以丹麦为主导的政治文化习俗。^④由于丹麦掌握了代表丹麦王国三大组成部分的话语权,从而潜在地将格陵兰和法罗群岛的利益置于哥本哈根的利益之下。在这种政治语境下,格陵兰和法罗群岛难以找到有效的政治话语空间。因此,这两份北极战略文件的出台,并没有增强丹麦国内的政治合力,相反加剧了丹麦与格陵兰自治政府间的紧张关系,这主要表现为四个方面。

一是参与北极事务的代表权之争。由于丹麦政府在北极政治领域曾实现权力下放,给予格陵兰进行独立北极外交的机会。例如,当丹麦外事大臣有事时,格陵兰自治政府总理曾多次在北极理事会上代表丹麦王国。^⑤然而,随着北极理事会在北极治理中的影响力不断增大,丹麦坚持收回丹麦王国的代表权,从而压缩了格陵兰自治政府为数不多的外交活动领域。

二是国家身份的话语权之争。丹麦政府积极参与北极事务的重要标志是以“丹麦王国”为代表的身份塑造。丹麦中央政府的话语构建策略,是将“丹麦王国”描述为一个由多民族组成的、单一的国际行为体,刻意掩盖了丹麦、法罗群岛和格陵兰岛之间相互冲突的利益诉求。当《2011—2020年丹麦王国北极战略》出台后,丹麦政府不再提及王国内部的不同单位以及格陵兰的独立前景,而以“丹麦王国”取代“丹麦—格

① The Prime Minister's Office, "The Unity of the Realm", Statsministeriet, http://www.stm.dk/_a_2752.html.

② "Politics in Greenland", Government of Greenland, <http://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland/Politics-in-Greenland>.

③ Ulrik P. Gad, "Greenland: A post-Danish Sovereign Nation State in the Making", *Cooperation and Conflict*, Vol.49, No.1, 2014, pp.98-118.

④ 潘敏教授的会议发言:"Development of Mineral Resources in Greenland and China's Participation", International Symposium on "Law and Governance: Emerging Issues of the Polar Regions", Shanghai: Shanghai Jiao Tong University, Jun.19-21, 2017.

⑤ Damien Degeorges, *Denmark, Greenland and the Arctic, Challenges and Opportunities of Becoming the Meeting Place of Global Powers*, Copenhagen: Royal Danish Defence College Publishing House, 2013, pp.6-9.

陵兰”,例如“丹麦王国”(Kingdom of Denmark/Kongeriget Danmark)一词在《2011—2020年丹麦王国北极战略》中出现了48次,在《变革时期的丹麦外交与防务》和《国防部未来在北极的任务》中分别上升到64次和97次。^①

三是国家防务的主导权之争。格陵兰自治政府对丹麦中央政府的北极防务战略,采取了“合作”和“抵制”两种策略。温和派的格陵兰执政党“前进党”(Siumut)主张合作,认为应该在批评丹麦“家长制”作风的同时,加强格陵兰在丹麦王国外交、国防决策过程中的参与力度。例如,该党党首、格陵兰总理金·基尔森(Kim Kielsen)就参与到丹麦军机采购的国会讨论,不支持丹麦政府购买昂贵的F-35战斗机,认为这款第五代战斗机是为了执行丹麦在其他地区的作战任务,而对格陵兰的防务毫无助益。^②反对党“因纽特人共同体”(Inuit Community)主张抵制,其坚持认为既然丹麦王国是由丹麦、格陵兰、法罗群岛组成的统一国家,那么丹麦王国的外交和防务政策理应反映格陵兰的利益诉求。然而,《变革时期的丹麦外交与防务》只反映了丹麦的利益,而忽视了格陵兰的利益,格陵兰应根据自身的利益来独立构建外交与防务政策体系。^③事实上,格陵兰本土政党的这两种策略,都会导致丹—格关系的进一步紧张,丹麦王国的外交政策已经成为丹麦—格陵兰较劲的舞台。

丹麦北极战略转型的先决条件,是维持格陵兰作为丹麦王国组成部分的宪政安排,同时,坚决捍卫丹麦代表丹麦王国的身份优势。在此基础上,丹麦一方面通过减少对格陵兰的援助力度,尽可能弱化格陵兰激进式独立的经济基础,另一方面,则从军事和外交领域双管齐下,加强对格陵兰的主权控制,稳固丹麦参与北极事务的合法性依据。

三、丹麦北极外交的转向轨迹

《变革时期的丹麦外交与防务》强调丹麦王国应“有效追求在高北地区的利益”,彰显“一个北极超级大国”的地位。总体而言,丹麦通过深

入分析传统外交议程的具体政策方案和举措,明确指出新时期的丹麦北极外交,仍然坚持以“地区合作”维护丹麦的北极利益。具体部署包括四大举措:维护丹麦在北极理事会的核心成员国地位、深化与北极国家的领土划界磋商、推动北极科技外交、开展对东北亚国家的北极经济外交。

首先,借助北极理事会的权力格局提升丹麦的国际地位。丹麦于2008年举办了北极理事会伊卢利萨特会议,参会的北冰洋沿岸国家赞成丹麦政府关于深化北极理事会框架内的区域合作的倡议,这也变相承认了丹麦跻身于北极核心利益集团的合法性身份。事实上,丹麦努力维护北极理事会在北极治理秩序中的权威,使得其他北极国家也颇为受益。《伊卢利萨特宣言》框定了延续至今的北极治理秩序——将北极国家,特别是北冰洋沿岸国家置于北极理事会决策结构的顶点,这使得丹麦和挪威也获得了与美、加、俄同等的特权地位。因此,丹麦北极外交的长期重点,就是努力维护这一具有明确决策等级结构的地区秩序,只有在获得这种制度特权的基础上,丹麦才有迈向北极大国的可能。

其次,对北极国家开展北极划界外交。作为北冰洋沿岸国家,丹麦存在对北极领土的主权诉求,例如,丹麦与俄罗斯都声称对北冰洋罗蒙诺索夫海岭(The Lomonosov Ridges)与北极点拥有主权,丹麦与加拿大围绕作为西北航道枢纽的汉斯岛(Hans Island)的争夺也已持续了近一个世纪,但同时也能与相关北极国家保持着动态平衡关系,2008年北极理事会伊努利萨特峰会中,丹麦与其他北极国家就开始商讨在既有国际法框架下如何分治北极的事宜。^④作为

① 笔者以“丹麦王国”为例,对这三份丹麦王国的北极政策文本进行了词频对比,发现丹麦中央政府始终把握着政治话语权,并出现了侧重于强调丹麦—格陵兰的共有身份(丹麦王国)、弱化自有身份(丹麦—格陵兰)的用词趋势。

② De Larrinaga, N., “Denmark Selects F-35 for Fighter Programme”, *Jane's Defence Weekly*, May 18, 2016, p.5.

③ “Forsvarsministeriets finansielle regnskab 2016”, Kongeriget Danmark Forsvarsministeriet, Marts 2017, <http://www.finn.dk/viden-om/Documents/aarligredegoerelse/finn-finansielt-regnskab-2016.pdf>.

④ 柳思思:“‘近北极机制’的提出与中国参与北极”,《社会科学》,2012年第10期,第29页。

一个实力有限的国家,丹麦最为惧怕其他北极大国采取武力威慑的方式进行自发性“圈地”。“通过基于国际法的谈判来共同探寻北极地区边界的绘制原则,尤其是与俄罗斯继续进行对话与合作,符合丹麦和其他北冰洋沿岸国家的利益。”^①因此,丹麦的北极划界外交的特点是:对所有涉及北极领土归属、划界、防务等高敏感度议题的讨论、研究与决议,都保持高度的克制和耐心,主张以谈判磋商达成共识。

再次,推动北极科学外交。丹麦具有开展北极国际科学合作的丰富经验,例如,早在第二次国际极地年(1932—1933年)期间,丹麦就在格陵兰岛上建立了多个永久性观测站,与其他国家进行北极气候、海冰漂移、地磁等国际合作。《变革时期的丹麦外交与防务》提出丹麦王国应通过举办国际北极科学会议,将科考资源极为丰富的格陵兰建设成为北极科学中心,来改善丹麦在北极地区的公共外交成效。目前,哥本哈根大学格陵兰分校(University of Copenhagen in Greenland)率先在格陵兰建立设施完善的北极科考站(Arctic station),主要从事迪斯科(Disko)湾的北极露脊鲸观测研究工作,吸引了冰岛、挪威、日本等远洋捕捞大国的关注。2016年5月14日,中国国家海洋局与格陵兰自治政府签订《中华人民共和国国家海洋局与格陵兰教育、文化、研究和宗教部科学合作的谅解备忘录》,为中国在格陵兰建立北极科考站、开展北极科考打下坚实的基础。^②

最后,对亚洲国家开展北极经济外交。《变革时期的丹麦外交与防务》建议通过建立“北极投资银行”(Arctic Investment Bank)来增强北极地区的招商引资能力。如今,韩国和中国的公司已经投巨资参与了俄罗斯北极地区的亚马尔液化天然气项目,日本和中国的大型石油和天然气公司的作业范围日益接近挪威和冰岛的大陆架,亚洲国家对北极资源开发的投资热情,使得坐拥格陵兰这类资源宝库的丹麦政府,对北极气候变化、海洋贸易、航运以及自然资源开发等最新发展趋势了如指掌,做好了应对北极经济全球化的准备。^③为了获得亚洲国家的好感,

丹麦政府支持亚洲国家晋级为北极理事会永久观察员国的申请,鼓励亚洲国家在尊重北极国家主权诉求的前提下,参与北极航运贸易、气候变化和自然资源开发等经济合作。

总之,丹麦政府意识到,当前所有北极国家都致力于区域合作、维持北极治理的现状,尽力化解北极地区地缘政治格局的紧张局势。只要俄罗斯和美国在北极事务上能够保持军事克制,丹麦的北极外交就有了能够纵横捭阖的空间。因此,丹麦的北极战略新动向延续了合作导向型的总体目标,与包括俄罗斯在内的所有国家都建立相对友好的关系,并进一步强化北极理事会等区域治理机制。^④丹麦的北极外交关注维持现有合作秩序,在北极稳定的战略环境下,充分发挥北极治理议题设置倡议国的软实力,为塑造北极事务大国形象披上了一件柔性外衣。

四、丹麦北极战略转型的防务谋略

北极地缘战略地位的快速抬升,以及全球所有大国都介入北极治理与经济发展,都促使丹麦重新审视北极领土的防务问题。虽然《变革时期的丹麦外交与防务》描绘出一幅以东北航道为基础、以格陵兰为转运枢纽的欧亚美海运贸易宏大愿景,然而,丹麦开发东北航道,采取的是以格陵兰为起点,沿着北冰洋沿岸逐渐东移的渐进式策略。这就是说,丹麦要想搭乘北极航道开发的“黄金列车”,其第一站就是挪

^① Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid—Vejen frem for Danmarksinteresserogværdier mod 2030, 2016, ss.34—37, Kongeriget Danmark Udenrigsministeriet, <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid/>.

^② 国家海洋局:“陈连增副局长出席《中华人民共和国国家海洋局和格陵兰教育、文化、研究和宗教部科学合作谅解备忘录》签字仪式和拜会丹麦外交部北极大使”,国家海洋局官网,2018年5月4日,http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201605/t20160516_51667.html。

^③ LeivLunde, “The Nordic Embrace: Why the Nordic Countries Welcome Asia to the Arctic Table”, *Asia Policy*, No.18, 2014, pp. 39—45.

^④ Jon Rahbek-Clemmensen, “‘Arctic-vism’ in Practice: The Challenges Facing Denmark’s Political—Military Strategy in the High North”, *Arctic Yearbook 2014*, 2014, pp.4—7.

威的海岸线和俄罗斯高度军事化的科拉半岛,虽然挪俄两国在2010年签订了《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》,但在北冰洋与北大西洋交界地区尚无此类制度保障,丹麦的陆海边境安全风险在不断提升,这无疑需要丹麦探索北极防务安全的新思路。

4.1 丹麦北极防务现状

作为一个影响力有限的国家,丹麦易受到地缘政治动荡的冲击和区域强国的威胁,因此丹麦奉行防御型战略文化。^①例如,第二次世界大战使冰岛完全从丹麦王国独立,并挑战了丹麦对格陵兰的主权。此外,俄罗斯和美国之间的任何一次北极冲突,都会使丹麦军队不堪承受,并推动丹麦更加依赖美国的保护。丹麦王国内部复杂的政治关系使其易受外国政治军事侵扰的伤害,这要求丹麦必须尽快加强对格陵兰的防务管理。虽然《国防部未来在北极的任务》没有详细说明丹麦巡航北极的海空部队规模、任务频率和覆盖范围,但都表现出强化北极行动部队的战略思维。例如,并没有具体说明新的部队级别,这给予了政府整编北极部队财政与施行的空间。

丹麦当前永久性的北极军事装备包括两艘“泰提斯”级(Thetis)巡洋舰,两艘“库纳德·拉斯穆森”级(Knud Rasmussen)极地巡逻舰,一艘“阿格莱克”级(Agdlek)巡逻艇,一架CL-604“挑战者”(Challenger)巡逻机。丹麦的“天狼星”北极巡逻特种部队(Sirius Arctic Patrol)负责丹麦在格陵兰的所有地面军事行动,以及远程侦查(Long-range Reconnaissance)任务,由于气候限制,每月只能执行10天的巡逻任务。^②正是由于北极防务能力薄弱,制约了丹麦对北极领土的管控权,推动丹麦国防部重新构建在格陵兰的军事部署计划,例如进一步完善北极—北大西洋联合司令部(Joint Arctic Command)。^③

4.2 丹麦未来北极防务路线图

当前,为了加强主权管理和改善北极民众生活,所有的北冰洋沿岸国家都在加强军事力

量。丹麦武装部队也已经完成了从领土防御向远征部队的转变,能够参加丹麦本土之外的作战任务,尤其是地广人稀的格陵兰。《国防部未来在北极的任务》指明了丹麦未来在北极地区的防务路线图,主要包括:提升北约在北极的影响力、推动北极司令部的能力建设、加强对格陵兰的军事管控、维护丹—美盟友关系、建立区域军事互信措施。

第一,强化北约在北极地区的存在是增强丹麦安全感的必然选择。丹麦的国防政策基于北约所提供的安全保障,而在该保障中,维护丹麦的领土安全被视为展示北约集体防御优越性的主要方式。作为北约成员国,丹麦一再强调北极在 NATO 集体安全中的重要性,呼吁北约在北极发挥实质性影响,借此提升丹麦在西方阵营的综合地位。俄罗斯从2014年起不断提升北极战略司令部的装备水平和指挥能力,在某种程度上推动了北极地区的军事化。虽然这也可被视为是一种强化主权的行爲,但从北约的视角来看,则是一种战略挑衅。因而丹麦一直试图成为北约在北极地区的守门人,力促北约增强在格陵兰的战略部署,进而提高丹麦在北约的影响力。

第二,提升北极联合司令部的军事指挥与作战能力。一是授权北极司令部监视格陵兰空域中的商业卫星、欧洲航天局的卫星以及所有飞行器,派遣护卫舰到格陵兰进行间歇性驻扎。^④二是更新丹麦的北极军事装备。丹麦政府将增添“伊万·休特菲尔德”级(Iver

① Mikkel Vedby Rasmussen, “‘What’s the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force”, *Cooperation and Conflict*, Vol.40. No.1, pp.71-74.

② Jon Rahbek-Clemmensen, “An Arctic Great Power? Recent Developments in Danish Arctic Policy”, *Arctic Yearbook 2016*, 2016, p.351.

③ Danish Defence, *Joint Arctic Command*, May. 5, 2018, <https://www2.forsvaret.dk/eng/Organisation/ArcticCommand/Pages/ArcticCommand.aspx>.

④ Kongeriget Danmark Forsvarsministeriet, “Sikkerhedspolitisk redegørelse om udviklingen i Arktis”, Feb. 25, 2016, <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/arktis-analyse/bilag2-Sikkerhedspolitisk-redegørelse-om-udviklingen-i-arktis.pdf>.

Huitfeldt) 护卫舰、“阿布萨隆”级(Absalon) 支援舰、F-35 战斗机、反潜设备、破冰船、“全球鹰”(Global Hawk) 无人侦察机、“大力神”(Lockheed) 运输机,以提升北极巡逻能力。^① 三是开展北冰洋常态巡航。在北极夏季向格陵兰南部海域派驻一艘“伊万·休特菲尔德”级护卫舰和 F-16 战斗机编队执行北极海空巡航任务。^② 四是大幅增大对北极司令部的经费支持。额外划拨 1 亿 2 000 万丹麦克朗(约合 1 800 万美元)国防预算到北极司令部,最终使北极司令部的预算占国防总开支的一半以上,为丹麦在北极地区的军事现代化提供资金保障。^③

第三,加强对格陵兰的军事管控。为了维持丹麦对格陵兰的主权,需要有合适可靠的防御部队作为支撑。随着北极成为国际政治博弈的新场域,丹麦利用对格陵兰防务与外交的决定权,通过三个途径将格陵兰纳入本国北极战略的总体规划中。一是强化北极联合司令部的指挥权威,增强格陵兰(努克)—法罗群岛(托尔斯港)之间的协同作战能力。组建一支由格陵兰本土志愿者建立的准军事组织,参与北极司令部主导的海空搜救、海洋污染防治等任务,增大对格陵兰海岸的巡防能力。二是加强对格陵兰放射性物质的开采管制。2016 年 1 月 19 日,丹麦政府与格陵兰自治政府签署了有关格陵兰铀和其他放射性物质的出口管制与安保协议。^④ 三是更新格陵兰军事基础设施,通过租借美欧的卫星来加强格陵兰通信基础设施,在康格鲁萨克(Kangerlussuaq) 常驻一艘“库纳德·拉斯穆森”级(Knud Rasmussen) 极地巡逻舰,以及一架 CL-604“挑战者”(Challenger) 巡逻机。

第四,以图勒空军基地为基础,加强美丹军事同盟关系。早在冷战之初,格陵兰图勒空军基地(Thule Air Base) 就成为美国北极战略的重要锚点,负责为 B-47、B-52 战略轰炸机提供起降和加油服务。^⑤ 如今,美军在图勒驻有第 12 空间预警中队(Twelfth Space-Waring Squadron),负责管理 AN/FPS-120 相控阵雷达,^⑥ 严密监视北极上空的所有飞行器,并向美国军方提交全球洲际导弹的攻击评估,为美国和加拿大北极地

区的军事基地提供后勤支援,执行美加丹三国的北极联合巡查任务。随着 2013 年 12 月俄罗斯正式组建北极部队,美国也随之扩大在格陵兰的军事规模,通过设立弹道导弹预警系统,能够在电离层发射恒定电波击毁试图飞跃北极地平线的导弹。可以说,图勒成为美国对抗俄罗斯的军事集结待命区,格陵兰也再次成为美俄北极对抗的前沿阵地,因此该岛成为丹麦对美国的重要谈判筹码。为了巩固与美国的盟友关系,丹麦政府允许美国在格陵兰岛西北部增设军事雷达,从而将格陵兰岛作为美国洲际弹道导弹预警系统的重要组成部分。为了安抚格陵兰自治政府,丹麦同意给予其未来能够有效影响图勒空军基地的权力,并在北极理事会的丹麦代表团中留给格陵兰一个席位。

第五,推动北极地区军事互信措施建设。丹麦政府积极与其他北极国家进行密切沟通,增信释疑,确保《国防部未来在北极的任务》不被视为军备升级的信号。其建立军事互信措施的步骤包括:(1) 建立“一个处理北极地区安全问题的国际结构”以应对逐渐增加的军事活动。该结构能在紧张时期作为一个进行安全政策对话的空间,在除俄罗斯之外的北极国家间,建立一个军队调遣和扩大军事基础设施建设的预告平台。(2) 在目前的地区协商机制中,加强二轨军事外交的议题场域,以非正式会谈的方式探讨不容回避的军事安全问题,开展各国军方代

① Tony Osborne, “F-35 Procurement Process Begins for Denmark”, Aviation Week, Nov. 28, 2017, <http://aviationweek.com/combat-aircraft/f-35-procurement-process-begins-denmark>.

② Skibsfartens og Luftfartens Redningsråd, “Mål- og resultatkrav for redningstjenesten i Arktis”, Jan. 2016, <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/arktisk-analyse/bilag5-maal-og-resultatkrav-for-redningstjenesten-i-arktisk.pdf>.

③ Kongeriget Danmark Forsvarsministeriet, “Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis”, Jun. 2016, <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/arktisk-analyse/forsvarsministeriets-fremtidige-opgaveloesning-i-arktisk.pdf>.

④ 伍浩松:“丹麦和格陵兰达成铀出口协议”,《国外核新闻》,2016 年第 2 期,第 28 页。

⑤ Nikolaj Petersen, “SAC at Thule: Greenland in the U.S. Polar Strategy”, *Cold War Studies*, Vol.13, 2011, p.90.

⑥ 曹升生:“丹麦的北极战略”,《江南社会学院学报》,2011 年第 2 期,第 33 页。

表之间的及时沟通,以避免因军事误判造成的擦枪走火。(3)支持在“北约东北多国部队”(NATO's Multinational Corps Northeast)指挥级别和国防规划方面的多国合作,支持由丹麦、德国、波兰为主体建设区域安全结构——北欧防务合作(Nordic Defence Cooperation)。

五、结 语

北极地区作为能维持北半球稳定的三大地理区域之一,战略地位十分重要,格陵兰也从昔日的地缘禁区转变为丹麦的战略新宠。随着全球主要大国利益交织于北极地区,也必然推动大国北极战略博弈的白热化。中国倡导的“冰上丝绸之路”,连接着亚欧大陆的两大经济区,而丹麦则是“冰上丝绸之路”的重要节点国家。虽然当前俄罗斯在欧洲地区的军事行动,不会对丹麦构成直接的安全威胁,但从欧洲集体安

全视角来看,俄罗斯在北极和东北欧地区的军事冒险主义,可能会逼近丹麦的领土安全底线。因此,《变革时期的丹麦外交与防务》表明领土安全已经成为丹麦国家战略的优先议题选项。丹麦北极战略的转型,既是北极地缘政治格局发生深刻变化的必然结果,更来源于丹麦王国内部的分裂危机。抓牢格陵兰这一战略锚点,坚持“丹麦王国是不可分割的单一行为体”,是丹麦北极战略的奠基石。在国内外为数不多的丹麦北极战略研究成果中,多以经济合作或区域治理制度建设为视角,对格陵兰与丹麦之间的内部竞争与政治心理摩擦缺乏深入了解,这将为笔者打开新的思路视野。可以肯定,未来,丹麦政府面临的考验将来自于格陵兰越来越多地参与丹国内政、外交、防务事宜,以及随之而来的权益再分配。

编辑 李 亚

Greenland: The Anchor of Danish Arctic Strategy's Transformation?

XIAO Yang¹

(1. *Beijing International Studies University, Beijing 100024, China*)

Abstract: Denmark, a country along the Arctic Silk Road, wields considerable influence in Arctic affairs. Greenland constitutes the geographical basis of the Kingdom of Denmark's participation in Arctic affairs and the cornerstone in the implementation of its Arctic strategy. Nowadays, Greenland has become a transitional political entity whose internal affairs are completely independent while defense and foreign affairs are temporarily hosted by Denmark. Denmark introduced the *Reform of the Danish Diplomacy and Defense and the Future of the Ministry of Defense Mission in the Arctic* in 2016, which marked the transformation of Danish Arctic strategy from moderate conservatism to aggressive activism. The transformation of the Danish Arctic strategy is not only the inevitable result of profound changes in the geopolitical pattern of the Arctic, but also driven by the separatist crisis within the Kingdom of Denmark. Focusing on the strategic anchor of Greenland and persisting in the principle that “the Kingdom of Denmark is an indivisible unitary actor” constitute the cornerstone of the Danish Arctic strategy.

Key words: the Danish Arctic strategy; Greenland; Arctic Council; Arctic Route