

欧盟参与北极治理的 合法性研究*

黄 栋 贺之杲

摘 要：近年来，极地治理成为显学，北极治理的重要性愈发突显，一方面是因为北极冰盖加速融化，北极地区的能源开发、航道开通和环境保护等问题成为国际关注的焦点，另一方面是北极地区涉及国际行为体众多，合作与竞争共存。作为域外行为体，欧盟参与北极治理的合法性既需要考虑内部政策制定的合法性层面，又需要考虑国际合法性层面。从内部来看，根据欧盟条约与规则规范，欧盟拥有的权能使其能够制定北极政策，参与北极治理。从外部来看，北极理事会成员国对欧盟的态度较为分化，但普遍承认欧盟在北极治理中的积极角色。同时，欧盟在气候变化、航道、渔业和能源领域推动北极治理合作的深化也为其参与北极事务奠定了国际合法性。

关键词：欧盟； 北极治理； 内部合法性； 外部合法性

作者简介：山东大学 政治学与公共管理学院 讲师 山东大学政治学博士后流动站 博士后 济南 250100
中国社会科学院 欧洲研究所 助理研究员 北京 100732

中图分类号：D814.1

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2017)03 - 0054 - 14

* 本文是山东大学人文社会科学青年团队项目“欧洲政党变革、政党政治新态势及其发展趋向研究”（编号：IFYT17049）、国家社科基金青年项目“中国与一体化组织的外交政策”（16CGJ017）的阶段性研究成果。

一、问题的提出

近年来,随着全球气候变暖,北极冰盖加速融化,北极地区的能源开发、航道开通和环境保护等问题成为国际关注的焦点。出于对气候变化带来的北极生态环境保护的关切、自身能源安全的担忧以及航道开通带来的潜在利益的考量,欧盟出台了一系列北极政策文件,阐释其在北极的利益和责任。2007年,欧盟委员会在通过的《综合性海洋战略》文件中首次提及欧盟在北极的利益。2008年3月欧盟委员会与欧盟外交与安全政策高级代表联合发布了《气候变化与安全》战略文件,提出欧盟应尽快制定统一的北极政策以应对北极带来的挑战。2008年11月,欧盟委员会发布了首份北极政策报告《欧盟与北极地区》,认为欧盟在北极地区的主要政策目标包括保障和维护北极地区及其居民的权利;促进资源的可持续开发利用;加强北极多边治理。^① 随后,欧盟理事会在2009年通过关于北极事务的决议,欧洲议会在2011年通过《可持续的欧盟北方政策》的报告,均对欧盟委员会的北极政策文件进行了进一步的解释和发展。2012年7月,欧盟委员会与欧盟外交与安全政策高级代表共同发表了《发展欧盟北极地区政策:2008年以来的进展和未来举措》,将欧盟新阶段的北极政策概括为“知识、责任与参与”。^② 2016年4月,欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼以及欧盟委员会共同发布了欧盟北极政策建议,提出了欧盟将关注气候变化、环境保护、可持续发展和国际合作等领域的行动,加强其在北极地区现有行动及参与度。^③

欧盟在出台一系列北极政策的同时,也积极寻求加入北极理事会成为正式观察员。北极理事会被认为是当今治理北极地区最重要的政府间论坛,成员包括美国、俄罗斯和加拿大等北极八国。尽管欧盟成员国中芬兰、瑞典和丹麦是北极理事会的成员,德国、法国、意大利等七国是观察员,但欧盟加入北极理事会成为正式观察员的道路却一波三折。欧盟早在2009年就递交申请成为北极理事会的正式观察员,但是被当年召开的北极部长级会议否决。^④ 2013年,由于加拿大的反对,北极理事会没有给予欧盟正式观察员的身份,但允许欧盟以“原则上的观察员”

^① European Commission, “The European Union and the Arctic Region”, Brussels, 2008-11-20.

^② European Commission, “Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: Progress since 2008 and Next Steps”, Brussels, 2012-06-26.

^③ European Commission, “An integrated European Union policy for the Arctic (JOIN (2016) 21 final)”, Brussels, 2016-04-27.

^④ Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council-Evolution and Prospects”, *The Yearbook of Polar Law*, 2011-01-01, pp. 575-633.

(observer in principle)身份参加北极理事会的会议。^① 2015年4月,北极理事会再次决定延期两年承认欧盟正式观察员的身份,因为欧盟和俄罗斯在乌克兰问题上的争端导致俄罗斯反对给予欧盟观察员身份。^② 那么,一直被如今最重要的北极治理机制北极理事会拒之门外,是否会影响欧盟参与北极事务的合法性呢?作为北极的域外行为体,欧盟是否具有制定北极政策的合法性呢?其合法性来源是什么呢?本文拟通过分析欧盟制定北极政策的内部合法性和参与北极治理的外部合法性来回答这些问题,意在探讨欧盟作为域外行为体参与北极事务的合法性与合理性及其对我们的启示。

二、理论框架

合法性作为社会科学最重要的概念之一,往往指涉某一政体的存在缘由,即“政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力”,^③是对政治系统的结构、程序、行为、决定和政策的认可与承认。作为新兴治理主体的欧盟,其合法性格外重要,因为欧盟内部合法性来源于成员国的权力让渡;外部合法性缺乏足够的强制执行力。合法性的对象更多是某一政体,但某一政策议题的合法性问题仍值得关注。^④ 政策合法性是“一个关于正当性、合理性以及是否能够获得公众的忠诚与信服的重大问题,它试图解决一个基本的政治问题,而解决的办法即在于同时证明政治权力与服从性”。^⑤ 本文所选取的研究对象是欧盟参与北极治理政策的合法性,涉及欧盟内部合法性与外部合法性两个层面。

(一)内部合法性

合法性概念的研究路径主要基于内部合法性,即合法性的来源与功效。在民族国家占主导的政体类型中,合法性主要指民主合法性,强调政治参与者通过让渡权力而达成共识。欧盟作为地区组织,虽然其内部合法性不等同于民主合法性,但

① 2009年,欧盟通过了有关禁止海豹产品在欧盟市场交易的法案,包括海豹皮、肉、油脂等产品。加拿大是全球最大的海豹捕杀国,每年出口到欧盟市场的海豹皮占到其出口总量的三分之一。此外,欧盟禁止海豹产品的立法还令加拿大无法通过欧洲港口向亚洲和俄罗斯等市场运送海豹皮。加拿大一直反对欧盟通过该禁令,并要求欧盟必须首先通过谈判解决对加拿大的海豹制品制裁问题后,才能申请加入北极理事会。

② 因为乌克兰局势恶化,欧盟从2014年3月开始对俄罗斯实施制裁之后数次扩大并延长,最新的制裁到2018年1月31日。

③ 西摩·马丁·李普塞特:《政治人——政治的社会基础》,张绍宗译,上海:上海人民出版社,1997年版,第55页。

④ 合法性的对象是相互联结的,即特定地位与特定政策很难分开。合法性涵盖政策议题的合法性,但政策合法性的长期和短期要看分析的是某一具体的政策决定还是一项长期的政策安排。

⑤ 让-马克·夸克:《合法性与政治》,佟心平等译,北京:中央编译出版社,2002年版,第12页。