

试析俄罗斯“北极 2035”战略体系

赵 隆

[内容提要] 2020 年是俄罗斯构建“北极 2035”战略体系的重要节点。美俄冲突“新常态”导致的北极大国竞争升级、军事化对北极安全格局的重构、北极开发的收益预期变化等因素,共同催生了俄罗斯从“权利宣誓”“开发优先”转入“安全型发展”的战略调整。俄罗斯“北极 2035”战略以加强内部利益协调、谋求国际合作主导权和开发的“本地效应”为主轴,强调综合安全观及维护北极超级大国地位,重视战略体系化和执行力。展望未来,该战略可能打破北极域内“竞合平衡”状态,引发国际合作的“泛安全化”,加速“蓝色圈地”运动和“绿色规制”进程,给中俄北极可持续发展合作带来新的机遇与挑战。

[关键词] 俄罗斯 外交政策 “北极 2035”战略

[作者简介] 赵隆,上海国际问题研究院研究员、全球治理研究所所长助理,主要从事俄罗斯研究、北极问题研究。

在外部环境和内部需求变化的背景下,俄罗斯已进入以 2035 年为节点的北极战略规划新阶段。2019 年 12 月,俄公布《2035 年前北方海航道基础设施发展规划》(下称《2035 规划》),制定了 11 个重点发展方向和 84 项具体措施,强化北方海航道在北极开发战略中的特殊意义。^① 2020 年 3 月,俄总统普京签署《2035 年前俄罗斯联邦北极国家基本政策》(下称《2035 政策》),对于俄北极国家安全和利益进行再界定,制定了详细的发展目标和绩效评估指标,^②还将在近期出台包括《俄属北极地区特殊经济地位联邦法案》等有关纲要文件。俄总统普京提出,俄将打造囊括政府宏观规划、地区和城市基础设施发展计划,及企业投资指南的综合性“北极 2035”战略体系。^③ 本文拟对俄罗斯“北极 2035”战略体系进行梳理,以期厘清俄未来 15 年北极安全、经济、社会发展规划的动因和目标,剖析其对北极地区格局和中俄北极可持续发展合作的影响。

俄罗斯是北极地区人口最多和面积最大的国

家,其北极地区拥有近 200 万土著人,为俄罗斯贡献了超过 20% 的 GDP 增长和 22% 的出口比重。^④ 北极对俄罗斯的战略意义超过其他国家。近年来,国际格局演变对北极事务的影响增大,北极能源、通道、安全等战略价值凸显,俄在多种因素驱动下开启“北极 2035”战略体系建构。

第一,谋划中长期战略新节点的需求。近 30 年来,俄北极战略规划经历了三个主要阶段。首先是“规划重启期”,俄聚焦于恢复北极事务管理机构,尝试重启发展战略。例如,在联邦委员会(议会上院)设立北方和土著人事务委员会,推动北方地区国家扶持系统改革,出台《北方地区经济社会发展

^① План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года, Распоряжение от 21 декабря 2019, No 3120-р, <http://government.ru/docs/38714/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

^② “Президент утвердил Основы государственной политики в Арктике”, Президент России, 5 марта 2020, <http://kremlin.ru/acts/news/62947>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

^③ “Путин: новая стратегия развития российской Арктики до 2035 года будет принята в этом году”, ТАСС, 9 апреля 2019 <https://tass.ru/ekonomika/6312429>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

^④ Rowe Elana, “Policy Aims and Political Realities in the Russian North”, in Rowe Elana ed., *Russia and the North*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2009, p.2.

国家扶持基本政策》等。其次是“权利宣誓期”，以实质性存在和巩固法律主张为依托探索利用北极。在此期间，俄以在北冰洋海底“插旗”的特殊形式宣誓主权，出台《2020年前俄联邦北极地区国家基本政策》，提出将北极作为社会经济发展的战略资源基地，使北冰洋海上通道成为国家交通运输干线等目标。最后是“开发优先期”，自2012年起全方位推动北极开发，公布新版《北方海航道水域航行规则》简化航行申请程序；出台《2020年前俄北极地区发展和国家安全保障战略》《2020年前俄联邦北极地区社会经济发展国家纲要》等文件，提出建设北极发展“支柱区”，发展北方海航道和保障北极航运，发展北极油气和矿产资源开采的技术装备制造，强调确定北极地区的权利归属，期待通过经济开发巩固俄罗斯在北极的实质性存在。^①由于前述战略和相关执行细则多以2020年为截止期，政府各部门、企业和社会在实践层面期待确立中长期战略节点和任务。

第二，美俄对抗“新常态”导致的北极“新冷战”忧虑。2014年乌克兰事件后，美俄关系进入以“应激式制裁”与反制为特征的对抗“新常态”。在俄看来，俄美关系已被美国内事务“绑架”，决定了美俄关系的对抗性。美国历届政府虽然通过政策文件确定了美国在北极地区的基本利益，但在新的地缘政治和经济格局中未能明确维护主权、提升适应力、构建国际机制、确定北极经济的发展方向，导致北极政策陷于停滞，需要从国家安全层面重新界定利益范畴。美希望通过激化大国竞争态势，弥补自身战略和实践短板，阻碍俄北极开发进程。例如，美国国务卿蓬佩奥在2019年的北极理事会部长级会议上称，“莫斯科非法要求他国提交北方海航道航行申请，强迫外国船舶使用俄籍领航员的行为，属于俄北极侵略性模式的一部分”。^②美国防部和海岸警卫队在同年分别发布《北极战略报告》与《北极战略展望》，将中俄定位为美国北极安全的长期威胁，是北极秩序的挑战者和破坏者。美战略界认为，俄加强北极军事化部署迫使美等其他北冰洋沿岸国重新进行战略资源调配，中俄的北极活动是引发大国竞争的“敌对存在”，俄通过军事部署威胁美国的北欧盟

友，而中国通过“冰上丝绸之路”倡议等谋求控制北极。^③美主动升级地缘政治对抗并尝试重夺北极事务主导权，导致各国在面对俄北极开发合作邀约时，被迫陷入“选边站”的冷战式安全禁锢，俄需要从战略层面予以回应。

第三，北极军事化加速地区安全格局重构。目前，竞争和冲突正成为北极事务的关键词，安全维度也成为北极国家的重要考量。例如，北约于2019年在挪威北部举行冷战结束以来最大规模的“三叉戟接点”联合军演，美杜鲁门号航母在苏联解体后首次进入北极海域。美国强化北美联合防空司令部对北极的海空监视职能；根据《美国海军北极路线图2014—2030》，组建使用电燃气混合动力和生物合成燃料“大绿箭队”；美空军计划于2022年前在阿拉斯加基地引入“F-35”战机并部署升级反导系统和远程警戒雷达；国会拨款5.55亿美元资金用于海岸警卫队建造第二艘破冰船。加拿大加强北极部队的机动性和投射范围，扩大防空识别区并开展联合演习，计划设立“北部预警系统”雷达监视网络，投入“CP-140”预警机开展北极巡航任务。丹麦将格陵兰岛和法罗群岛司令部合并为北极联合司令部，提出组建模块化北极快速反应部队和军事巡逻队。挪威和北约每两年在北部举行“寒冷挑战”演习，应对北极的潜在军事威胁。丹麦、挪威和瑞典计划组建联合快速反应部队，监视和威慑各国在北极的活动。有观点认为，俄与西方的政治对峙是北极军事化的新动力，此种紧张局势蔓延至北极的可能性加大。^④

① Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Правительство Российской Федерации, 20 февраля 2013 года. <http://government.ru/info/18360/>. (上网时间: 2020年5月1日)

② “Secretary Pompeo Travels to Finland To Attend the Arctic Council Ministerial and Reinforce the U.S. Commitment to the Arctic,” <https://www.state.gov/secretary-pompeo-travels-to-finland-to-attend-the-arctic-council-ministerial-and-reinforce-the-u-s-commitment-to-the-arctic/>. (上网时间: 2020年5月1日)

③ Holie McKay, “Trump Team Vows to Hit back against Russia and China’s ‘Polar Silk Road’ With Arctic Defense Strategy,” <https://www.foxnews.com/world/trump-team-set-to-hit-back-against-russia-and-chinas-polar-silk-road-with-new-arctic-defense-strategy.print>. (上网时间: 2020年5月1日)

④ Coffey, L., “Russian Military Activity in the Arctic: A Cause for Concern,” <https://www.heritage.org/europe/report/russian-military-activity-the-arctic-cause-concern>. (上网时间: 2020年5月1日)

俄在北极地区拥有重要军事利益,强化北极安全也成为其巩固“超级大国”地位的关键。

第四,北极开发的预期收益发生变化。能源开发是俄应对北极变化,抢抓发展机遇的重要选项。数据显示,俄美北极地区合计探明原油储量占北极总探明储量的 94.63%,而天然气更由俄所独占,其储量占北极已探明天然气储量的 94.76%。^① 俄北极地区石油储量约 73 亿吨,天然气储量达到 55 万亿立方米。^② 俄学者认为,石油和天然气产业可对俄经济产生广泛的乘数效应,^③需要通过北极开发维护其国家利益。但是,国际能源市场格局正发生趋势性变化。俄错过了国际能源的“页岩革命”,西方对俄制裁更限制其通过技术引进提升能源政治话语权。在此背景下,能源储备以何种速度和程度转化为“开发红利”存在较大不确定性,这在客观上加强了俄北极能源开发提速的决心。

同时,北极航运在能源运输产业的带动下发展迅速。2019 年,北方海航道总货运量达到 3150 万吨,三年内增幅高达 430%。2020 年一季度,货运量实现了 7.7% 的同比增长。^④ 但是,冰情的不稳定和水文气象、导航通信设施缺乏,导致连接欧亚两大市场的过境航次持续低迷,航道的商业前景备受质疑。例如,耐克公司以环境保护和经济性为由,提出将避开北方海航道开展运输。^⑤ 瑞土地中海航运公司(MSC)、法国达飞海运集团(CMA-CGM)、德国赫伯罗特股份公司(Hapag Lloyd) 等也声明,因经济原因不使用北方海航道进行集装箱运输。^⑥ 俄希望通过战略规划加快航道商业开发,实现 2024 年将北方海航道的年货运量提升至 8000 万吨的目标,^⑦并加强他国对于俄航道控制权的认可。

二

为了加快推动北极战略体系从“权利宣誓”“开发优先”向“安全型发展”为导向的调整转型,俄通过较为明确的目标设定和任务规划,试图以先发优势继续拓展北极安全与经济存在,巩固航道与北冰洋外大陆架界限的法律主张,增加开发的普惠和外溢效应,打造由俄主导的北极国际合作架构。

第一,强化北极综合安全观。推动“北极复兴”

是俄应对北极地缘政治、经济和安全格局变化的依托。在“北极 2035”战略体系中,俄将北极开发的意义上升至安全层面,强调北极发展的国家安全、经济安全、社会安全和生态安全意义。《2035 政策》列举了俄北极活动面临的内外障碍。外部威胁包括:部分国家试图改变涉北极经济和其他活动的国际条约;忽略地区合作模式和国际条约并建立新的法规体系;国际海洋空间的法律划界不充分;他国或国际组织针对俄开展北极经济和其他活动的阻碍等。内部挑战包括:交通、通信和社会基础设施水平低下;对资源储备的地质调查进度缓慢,缺乏能降低经济项目风险的系统性国家保障;北方海航道基础设施、破冰船和搜救辅助船舶的建造工期拖延;冰区作业的地面交通与航空设施缺乏;生态环境监控系统准备不充分等。^⑧ 这些威胁凸显北极开发的内外联动性和紧迫性。

在俄看来,各国频繁的政治经济互动和军事部署将改变北极和平与稳定态势。为强化“安全型发展”理念,俄开展了前所未有的大规模军事建设,完成 59% 的现代化武器部署,在柯捷里内岛、亚历山大地岛、弗兰格里岛等地新建 475 处军事设施,总面

① 国家海洋局极地专项办公室编《北极地区环境与资源潜力综合评估》,海洋出版社 2018 年版,第 490 页。

② “В Минприроды оценили нефтяные запасы Арктики в 7,3 млрд тонн”, Нефть капитал, 13 ноября 2019, <https://oilcapital.ru/news/markets/13-11-2019/v-minprirody-otsenili-neftyanye-zapasy-arktiki-v-7-3-mlrd-tonn>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

③ Меламед И. И. и Павленко В. И., Правовые основы и методические особенности разработки проекта государственной программы? Социально-экономическое развитие Арктической? зоны Российской Федерации до 2020 года?, Арктика: экология и экономика, № 2, 2014, с. 31.

④ “Грузоперевозки по Севморпути за 3 месяца 2020 года выросли на 7,7% - до 7,83 млн тонн”, PortNews, 3 апреля 2020, <https://portnews.ru/news/293933/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

⑤ “Nike и Ocean Conservancy призвали отказаться от использования судоходных маршрутов в Арктике”, PortNews, 24 октября 2019, <http://portnews.ru/news/285822/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

⑥ “Two More Shipping Companies Say They Won't Use Arctic Routes”, <https://www.arctictoday.com/two-more-shipping-companies-say-they-wont-use-arctic-routes/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

⑦ “Сообщение Дмитрия Рогозина о работе Государственной комиссии по вопросам развития Арктики на совещании с вице-преьерами”, Правительство РФ, 8 июня 2015, <http://government.ru/news/18411/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

⑧ “Президент утвердил Основы государственной политики в Арктике”, Президент России, 5 марта 2020, <http://kremlin.ru/acts/news/62947>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

积超过 71 万平方米,^①还在新地岛、雅库特共和国的季克西等地部署“道尔—M2DT”防空导弹和“S-400”反导系统等。为加强对北方海航道的安全管控,俄罗斯要求外国军舰至少提前 45 天提交航行申请并配备俄籍领航员,限制外国军舰进入北方海航道及其邻近海域。北极“2035 战略”体系以应对内外威胁挑战为出发点,加快能源和航道开发等全领域基建,提升应对自然和政治安全变化的适应力。

第二,寻求北极“超级大国”归属感。继承苏联的“身份遗产”全面参与全球政治、安全和经济体系构建,是俄作为全球大国的基本战略,而通过能力建设加强在北极活动和影响力,是俄应对美西方蚕食其传统地缘政治空间,找回并维护“超级大国”归属感的重要路径。为此,俄不仅把“解决与北极国家的海洋划界问题,确定俄北极地区外部界限”作为重要任务之一,强调“建立区域搜救系统,预防技术事故并消除其后果”,“在俄管辖框架内促进北方海航道的国际化”^②,而且试图通过扩大实际存在拉开与他国的能力差距。《2035 规划》提出,俄将建造 9 艘 Ice3 级和 4 艘 Arc7 级水文测量船,对现有水文测量船进行现代化改造,最终在北极地区将拥有至少 13 艘重型破冰船,其中 9 艘为核动力破冰船,为北方海航道的国家管辖、北冰洋外大陆架区域的勘探和法律主张提供坚实保障。规划还提出,在 2025 年前发射 10 颗高轨道通信卫星和地球遥感卫星,为北方海航道提供卫星通讯、水文气象和冰情预报服务;在佩韦克港、萨贝塔港、迪克森港和季克西港建设紧急情况管理中心;建造 16 艘多功能搜救和消防船,新建和升级部分 Arc5 级破冰搜救船和搜救飞机等。^③ 俄希望通过北极资源开发的经济收益完善航道导航与搜救机制,巩固在北极活动能力优势,以此作为大国竞争的筹码。

第三,推动顶层设计,加强利益协调。北极开发是增强俄体制、文化、经济吸引力和创造力的重要依托,但该过程需要各方共建新的内部介入方式和发展模式。由于利益诉求的差异性,联邦和地方政府、大型企业和本地居民对于开发原则、模式和优先方向存在不同理解。因此,俄通过机构改革加强政府对北极的垂直掌控。首先,俄对北极发展国家委员

会进行架构调整,将成员数量由首届的 79 人缩减至 36 人,大幅削减企业和学术界代表,并吸纳所有北极地方政府首脑。其次,将俄联邦远东发展部更名为俄联邦远东和北极发展部,将北极开发政策规划和管理职能纳入“大远东”范畴,由副总理尤里·特鲁特涅夫兼任北极发展国家委员会主席,为监督总统决策有效落地提供制度保障。最后,通过法律修订重组航道管理架构,改变原有北方海航道管理局的行政管理模式,赋予国家原子能公司(POCATOM)“双向归口、单一主体”的管理模式。例如,该公司可与俄交通部协商发放航行许可证和引航服务许可证,制定船舶航行路线和破冰服务、引航服务规则,协助组织航道水域的搜救行动等。公司还成为联邦预算的间接制定方和直接执行方,有权以政府名义就港口建设与国内外企业签订协议。通过上述举措,俄力求改善航道管理局、地方政府和企业等多主体间利益诉求差异导致的制度障碍,在管理和商业化运行层面强化北极开发的内部协调。

第四,增强北极开发的“本地效应”。能源产业为俄贡献了约 50% 的财政税收。^④ 但是,由于政府和企业是能源开发的主要受益者,收益的本地化不足备受诟病,本地居民对于交通、居住、医疗和教育服务等方面的基建升级需求强烈。根据估算,未来 15 年北极地区基础建设的投资需求达到万亿美元级别。^⑤ 地广人稀造成投资成本过高,在此背景下,企业对于域外技术和人才具有强依赖性,本地社区

① Елизавета Фролова, “В Арктике построили уже 475 российских военных объектов,” <https://newsland.com/community/5234/content/v-arktike-postroili-uzhe-475-rossiiskikh-voennykh-obektov/6678032>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

② О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014, № 366, Правительство Российской Федерации, Постановление от 31 августа 2017, № 1064.

③ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года, Распоряжение от 21 декабря 2019, № 3120-р, <http://government.ru/docs/38714/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

④ Гулиев А. Игбал и Рузакова И. Валерия, Значение углеводородных ресурсов Арктики для энергетической безопасности России, Государственное Управление, № 49, Апрель 2015, с. 77.

⑤ “Guggenheim Partners Endorses World Economic Forum’s Arctic Investment Protocol,” <https://www.guggenheimpartners.com/firm/news/guggenheim-partners-endorses-world-economic-forums>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

难以直接获取能源开发项目的经济利益。因此,俄重点关注北极综合基础设施建设,提出建设萨别塔港地区和摩尔曼斯克运输枢纽,形成摩尔曼斯克州采矿业、化学和冶金业产业集群,将萨别塔港打造为俄“北极之门”等。在《2035 规划》中,俄提出全方位提升运输网络化水平,将“鄂毕—萨贝塔”铁路运输走廊建设纳入“2024 年前俄交通干线综合性改造计划”,改建涅涅茨自治区、楚科奇自治区、萨哈雅库特共和国机场,启动贝尔卡姆铁路综合项目中的“阿尔汉格尔斯克—彼尔姆”铁路建设,促使北方海航道嵌入现有交通干线网络等措施。^①目前,俄已实施或计划实施超过 3000 亿美元的北极基础设施建设项目。俄希望以能源项目的综合基础设施开发和周边配套服务,回应当地居民诉求。

第五,巩固国际合作中的主导地位。从主观意愿、客观环境、软硬件设施等条件来看,俄都是北极开发国际合作的先行者。除了传统的欧洲国家以外,俄还积极吸引亚洲国家参与北极开发合作。例如,由俄、中、法三国企业投资建设的“亚马尔液化天然气”项目(ЯМАЛ СПГ),俄、中、法、日四国企业投资建设的“北极液化天然气 2 号”项目(Арктик СПГ 2),韩国企业参与的破冰船建设项目等。但是,俄近期以维护自身主导地位为目标制定“特别条款”,希望在资源开发全产业链中确保优先权。例如,俄对《海商法典》进行修订,规定自俄大陆架和专属经济区开采的能源运输,包括在俄海港间从事上述运输的船舶必须悬挂俄罗斯旗,限制其他船旗国的北极能源运输活动。俄还提出,本国制造的船舶在北极能源运输中享有优先权,规定“北极液化天然气 2 号”项目使用的运输船必须在俄“红星造船厂”建造,^②规划中北极能源项目强制使用俄技术建造等措施,强化俄企、技术和人员在国际合作中的主导地位。

第六,提升战略体系化程度和执行力。缺乏有效执行监督机制和基层官僚主义是困扰俄北极规划实施的主要障碍。例如,打造“摩尔曼斯克综合运输枢纽”计划早已于 2001 年提出,至今未取得明显进展。在《2035 政策》中,俄规定了执行绩效评价方式,通过人均可预期寿命、人口迁徙增长系数、新增

就业岗位和就业率、平均收入水平、地区生产总值和固定资产投资的全国占比、高科技和知识密集型经济部门的产业增加值、吸引外资规模、资源类经济占比、航道货运总量和过境运输量等多种量化指标,尝试弥补北极政策执行层面长期存在的短板。^③在时间节点上,将 2035 年作为各类发展战略实施和绩效评估的节点,针对各项任务制定了严格的时间要求。在责任方划分上,囊括财政部、交通部、国防部、工贸部等部委,萨哈(雅库特)共和国、亚马尔涅涅茨自治区等 8 个北极地区联邦主体,以及国家原子能公司、航天集团等数家企业,基本形成以全政府、全行业参与的综合性战略规划。

三

随着“北极 2035”战略体系的构建与完善,俄将调整北极安全、科学、发展和治理四个维度的实践。这种调整将对各国在北极地区的政治、安全和法律博弈,以及中俄北极可持续发展合作产生局部或整体性影响。

一是打破北极域内“竞合平衡”的状态。一直以来,北极国家之间的互动形式呈现出两面性特征,即合作与竞争共存。以俄美为例,在对抗常态化背景下,两国曾进行过有限的北极合作。2013 年,美俄两国签署联合声明,提出合作打击包括白令海峡地区在内的非法捕鱼行为,并随后与其他国家共同签署《预防中北冰洋不管制公海渔业协定》,此协定成为北极渔业多边合作的重要里程碑。阿拉斯加州和楚科奇自治区轮流举行“白令路桥日”(Beringia Days)公众论坛,探讨合作保护白令海峡事宜。俄美还向国际海事组织(IMO)联合提交了关于白令海峡航线的通行方案,划出 6 条推荐航线和 6 个航行危险区,并得到国际海事组织的批准正式实行。两国

^① План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года, Распоряжение от 21 декабря 2019, № 3120-р, <http://government.ru/docs/38714/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

^② ССК «Звезда» заключила с «Совкомфлотом» контракт на строительство арктического газовоза для проекта «Арктик СПГ-2», 10 апреля 2019, PortNews, <http://portnews.ru/news/275339/>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

^③ “Президент утвердил Основы государственной политики в Арктике”, Президент России, 5 марта 2020, <http://kremlin.ru/acts/news/62947>.(上网时间:2020 年 5 月 1 日)

共同推动北极理事会框架下的《加强北极国际科学合作协定》出台,以消除各国间的北极科研合作障碍。

但是,这种竞合平衡很可能因俄推动“对北极的控制”而被打破。俄“北极 2035”战略希望通过发展经济和政治力量,将北极作为国家整体安全的延伸部分。如果俄把安全因素按照合理比例纳入资源开发、环境保护和科技发展等领域,可确保自身安全并促进北极和平稳定与可持续发展。但是,如果以安全为由一味追求权力的无边界扩张,特别是借北极开发重构地区安全格局,增强有关航道问题的法律主张等,可能导致北极竞争与合作互动的失衡,最终使北极地区进入以管辖权冲突、自然资源争夺冲突为特征的新一轮竞争时代。^①

二是导致北极开发国际合作的“泛安全化”。总体而言,对于北极国家来说,“维护北极主权和主权权利”的需求大于经济开发的需求,但俄“北极综合安全观”强化了北极国家的这一观念。在政治安全方面,相关国家对北冰洋大陆架外部界限、航道的法律地位等问题可能采取更加积极的立场,包括增强海上搜救与开展准军事化活动。在经济开发方面,各国政府将从国内和国际两个层面强化对北极开发的主导权,甚至可能以军事力量为基础实现地缘政治和经济目标。虽然未来北极传统安全领域爆发冲突的风险低于冷战时期,但俄战略引领下的北极安全议题优先化趋势,将进一步增加北极地缘政治对抗的烈度,引发北极国家对域外利益攸关方的防范与警惕,导致北极开发国际合作从“弱安全”转向“强安全”。

三是加速北极“蓝色圈地”运动。划界问题是北极地区主要法律争议,其中包括俄美之间的白令海问题,美加之间的波弗特海争议,加拿大与丹麦之间的戴维斯海峡和汉斯岛主权争议,以及北极外大陆架划界问题。2019 年 7 月,联合国大陆架界限委员会第 50 届会议部分通过了俄北冰洋大陆架划界案。俄采取积极姿态承认和化解与其他国家的争议,但坚持将门捷列也夫海岭、罗蒙诺索夫海岭作为俄大陆边缘的自然组成部分,依据“海底高地”原则扩展大陆架。《2035 政策》提出,“北极地区国际海

洋空间法律划界的不充分”是俄维护北极国家安全的主要挑战之一。^② 俄北冰洋划界案的顺利通过,可能加速沿岸国划界案的提出和相应的法律争夺。

此外,各国不认可俄将北方海航道的“内水(海)化”法律主张,美国提出所谓北极航道“国际水域”概念。俄试图通过航道的国际化开发,以国内法和规章为依据引导项目建设进程,间接达到“主权宣示”目的。例如,《2035 规划》强调从国家层面扶植并提升航道国际竞争力,提出包括完成摩尔曼斯克和堪察加彼得罗巴甫洛夫斯克两大转运港建设的可行性研究等。^③ 在实践层面,俄北方舰队测量船“地平线”号于 2019 年完成了为期 65 天长达 1.3 万公里的勘测任务,在巴伦支海、喀拉海、拉普捷夫海和东西伯利亚海等共计 4200 平方公里范围的勘测。俄提出根据勘探的结果针对巴伦支海和喀拉海进行绘图,确定相关岛屿的海岸线和领海界限。^④ 俄为扩大实际存在加强海洋边界勘探,强化有关北方海航道的法律主张,可能导致北极“蓝色圈地”运动提速并加剧其复杂性。

四是推动北极“绿色规制”进程。北极开发进程必然引起更多的人类活动,导致北极生态环境的恶化。自然资源的开采和交通基础设施建设造成的土壤、水源污染、制造业发展带来的有害物质排放、航运增加造成的海上事故、油类及危险货物的泄漏风险等问题,对北极自然环境产生负面影响,并损害土著人的健康安全和社区发展。环境保护问题已经受到国际组织的重视,“绿色和平”等非政府组织担心经济开发会严重破坏北极生态环境,积极向国际社会表达保护北极生态环境的诉求,甚至以抗议行动试图阻碍开发活动。“北极 2035”战略体系所谋

^① Paul Arthur Berkman and Oran R. Young, “Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean,” *Science*, Vol. 324, 17 April 2009, pp. 399–340.

^② “Президент утвердил Основы государственной политики в Арктике”, Президент России, 5 марта 2020, <http://kremlin.ru/acts/news/62947>. (上网时间: 2020 年 5 月 1 日)

^③ План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года, Распоряжение от 21 декабря 2019, No 3120-р, <http://government.ru/docs/38714/>. (上网时间: 2020 年 5 月 1 日)

^④ “Гидрографическое судно Северного флота «Горизонт» прибыло в базу из двухмесячной экспедиции в Арктику,” https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12256621@egNews. (上网时间: 2020 年 5 月 1 日)

划的北极综合性和规模性开发蓝图,可能成为国际社会、本地社区和土著人组织设置北极环境标准,强化北极绿色开发制度约束的重要推动力。2021年,俄罗斯将担任北极理事会轮值主席国,可能将“设立北极绿色开发标准”作为理事会重点议题,甚至针对域外国家参与航道或能源开发,推动形成具有法律约束力的投资和开发规范手册。

五是中俄在北极合作的机遇与挑战并存。总体来看,中俄在北极开发问题上利益诉求一致,发展方式互补,可实现全方位对接,及探索进一步的务实合作。“加强中俄北极可持续发展合作,包括支持双方有关部门、机构和企业,在科研、联合实施交通基础设施和能源项目、开发和利用北方海航道潜力、旅游、生态等方面开展合作”^①成为基本共识。中国企业在俄北极能源和航道开发建设中的重要性逐渐上升,不但参与持股“亚马尔液化天然气”和“北极液化天然气2号”项目,还是能源运输的主要运营方和投资方,及北方海航道过境航行的主要使用方。

“北极 2035”战略为中俄北极可持续发展合作带来新的机遇和挑战。从积极层面看,在西方制裁短期内不会取消的背景下,中方资金是俄北极开发的重要来源,而俄将北极能源开发和综合基础设施建设作为“北极 2035”战略的重点,有利于中国企业进一步参与相关油气资源、港口机场和道路建设项目。但在消极方面,“安全型发展”的战略导向可能导致中俄北极合作被曲解为间接助推俄北极军事化,从而使舆论质疑中国参与北极事务的安全诉求。如美俄在北极的对抗进一步升级,美国可能以国家安全为由,将参与俄北极开发的相关中企列入制裁名单。同时,俄希望巩固国际合作中的主导地位,特别是在能源开采、运输和基础设施建设领域,将借助法律和行政手段强化俄企业、技术和人员在合作中的优先地位。这些措施会导致中国企业的商业和制度成本上升,并降低相关项目的商业吸引力。俄所追求的北极开发“本地效应”,也可能增加中国企业在合作中承担的社会责任。

综上所述,在北极地缘政治、安全环境和收益预期变化的综合影响下,俄北极战略步入“安全+发展”的双轮驱动时期。在某种程度上,俄安全关切

逐步超越发展需求,并以发展红利进一步强化在北极的实际存在和控制力,将北极作为重塑大国地位的重要窗口。然而,“安全化”的战略取向不但受到外部环境制约,还导致俄面临推动对外合作和权力扩张、巩固主导地位之间的矛盾心态,影响业已形成的“低政治化”合作格局,激化国家间地缘政治与安全博弈,成为自身吸纳外资、技术推动北极开发的客观障碍。因此,如何维持“求安全”和“促发展”之间的战略平衡,将始终贯穿于俄“北极 2035”战略的实践进程。○

(责任编辑:王锦)

^① “中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明(全文)”,<http://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1567243.shtml>。(上网时间:2020年5月1日)