

浅析中俄北极合作： 框架背景、利益、政策与机遇

李建民

【内容提要】 近年来,北极战略地位不断提升,北极开发利用成为各方关注的焦点。在北极开发开放性和国际化增强的背景下,加强与俄罗斯的合作成为中国进一步参与北极事务的基本路径。文章以对北极开发现状作为中俄北极合作的框架背景,分别对两国的北极战略和政策、基本目标、利益诉求和实施路径进行梳理,在此基础上对中俄北极合作的实践、存在问题和挑战进行分析评估,并提出应对思路。

【关键词】 北极 中国 俄罗斯

【作者简介】 李建民,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、博士生导师。

新一轮对北极地区的争夺始于20世纪80~90年代。北极开发具有巨大的潜在收益,将涉及北极域内外国家和国际社会的综合利益,具有全球意义和国际影响。俄罗斯对北极开发的历史悠久,“冷战”后更加快了北极开发的步伐。中国是北极事务重要的利益攸关方,加强与俄罗斯的合作,成为中国进一步参与北极事务的基本路径。中俄在北极开发中利益契合点和分歧点并存,需要创新合作模式,实现开发合作可持续发展。

一 北极开发现状与特点:中俄合作的框架背景

(一) 北极的战略价值

对北极的界定通常是地理学意义上的,系指北纬66°34'(北极圈)以北的广大区域,也叫作北极地区。按照这一界定,北极地区包括北冰洋水域、岛屿

以及欧洲、亚洲和北美洲的北方大陆,总面积为2 100万平方公里,其中陆地部分占800万平方公里。北极区域内部的国家行为体包括美国、加拿大、挪威、俄罗斯、丹麦、冰岛、芬兰和瑞典8个国家,又称北极八国(The Eight Arctic States, A8),其中前5个国家为北冰洋沿岸国家(The Five Arctic States, A5),冰岛、芬兰、瑞典只是国土进入或接近北极圈,目前北极地区的陆地、岛屿和近海海域分属于这8个国家。北极地区的战略地位和价值主要体现在以下四方面。

1. 科研价值

独特的地理位置和复杂的生态系统决定了北极在科学研究中具有重要的地位。北极被认为是全球环境变化的放大器和指示器,目前正经历着大气、海洋、陆地、生态的重要和快速变化过程,已成为气象学、冰川学、海洋学、地质学、生物学、地球物理和环境科学等多领域科学研究的重要场所。

2. 资源价值

北极地区的自然资源主要表现在渔业、能源和可用土地与矿产三个方面,被称为“地球最后的宝库”。根据2009年发表在《科学》杂志上由美国和丹麦地质学家共同完成的调查报告,北极地区的石油、天然气、煤炭储量分别占全球已探明储量的13%、30%和9%^①。北极地区还有丰富的金、铀、钻石等稀有矿产资源、水产渔业资源和丰富的淡水、水能、风能、生物和旅游资源,如何开发利用北极地区的国际资源意义重大,引起各国的高度关注。

3. 航道价值

北极航道是指穿过北冰洋,连接大西洋和太平洋的海上航道,目前主要包括位于俄罗斯北部沿海的东北航道、大部分航段位于加拿大的北极群岛水域的西北航道及穿越北极点的中央航道。北极航道一旦开通,可将绕道苏伊士运河或巴拿马运河连接欧洲、东北亚和北美的传统海上航线航程与航期缩短40%以上^②。北极航道开通将超出普通资源开发的范畴,航运价值会更大,不仅会直接改变原有的世界海洋运输格局和贸易格局,还将带来国际政治和战略版图的变化,直接涉及全球所有国家的利益。目前,北极航道的巨大价值已为国际社会公认,各国纷纷投入巨大精力进行研究。

^① Donald L. Gautier, Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic, Science, May 29, 2009, pp. 1175 - 1179; Мария Мальшева. Запасы, которые трудно извлечь - оценки углеводородных запасов Арктики. https://www.gazeta.ru/science/2012/05/26_a_4602393.shtml

^② 贾桂德、石午虹:《对新形势下中国参与北极事务的思考》,《国际展望》2014年第3期。

4. 军事价值

首先,北极地区地理纬度高,视野开阔,是战略预警的特殊地带。从目前拥有核武器国家的现有打击能力看,从北冰洋发射导弹几乎可以覆盖整个北半球,具有极强的军事威慑力。其次,北冰洋厚厚的冰盖为战略核潜艇等军事武器提供了天然的隐蔽保护。再次,无论北极冰盖是否融化,空中航道尤其是弹道都是最近的航道。北极空中航道军事优势无可比拟,军事价值超过所有的航道。一般认为,控制了北极地区,就能控制全球传统安全局势、掌控能源安全和海空通行安全局势,其军事战略价值其他任何地方都无法企及^①。

综上,北极战略价值的凸显使其在大国战略、北极地区及北极周边国家国内政治经济中的地位提升,迅速成为各国博弈之地,围绕领海划分、航道主权以及资源归属的北极争夺战呈愈演愈烈之势。

(二) 北极形势发展动向及特点

1. 围绕北极问题形成了多层竞争格局

全球气候变暖和高新科学技术的迅猛发展,将北极拉入了战略博弈的新阶段,多国纷纷以不同方式加强在北极的存在,形成了环北极、近北极、北极域外和利益攸关方等四大梯队和多层竞争格局。

环北极八国由于其领土延伸至北极地区,对北极事务有天然的话语权,八国中的俄罗斯、美国和加拿大为第一梯队;丹麦、挪威、瑞典、芬兰和冰岛为第二梯队。欧盟是北极地区的特殊行为体,由于其成员中包括丹麦、瑞典和芬兰这样的北极国家,为其参与北极事务提供了便利,可归于第三梯队。2013年5月15日,中国、日本、韩国、新加坡、印度和意大利六国被接纳为北极理事会的永久观察员。这些国家属于北极利益攸关方,可归于第四梯队。

从各国实力和在北极事务中扮演的角色看,第一梯队是北极博弈中最重要的一环,在北极事务中掌握着话语权与主动权。第二梯队虽体量较小,实力不足,但在北极事务中同样保持着极高的参与权和话语权,形成了独特的生存发展之道。第三梯队与北极地区一直有着紧密的联系,北极对于经济、能源和航道高度依赖的欧盟来说具有重要的战略意义,欧盟将北极突出的环境保护、航行安全、基础设施建设及原住民权利等问题内化为其北极责任,试图将自身界定为北极治理公共物品的提供方,从而更为有效地介入北极事务^②。第四梯队虽然只能以观察员国身份参与北极事务,不具有投票权,也无权在年会上发

① 高峰:《北极变暖的得与失》,《百科探秘(海底世界)》2015年第3期。

② 程保志:《欧盟北极政策实践及其对中国的启示》,《湖北警官学院学报》2017年第6期。

言,但同样是北极地区重要的参与方,在北极议题上具有合法的权利。

2. 对北极关注明显提高各方加紧谋篇布局

进入21世纪,有关国家、国际组织和国际集团参与北极事务的力度明显加大,北极进入大规模开发利用的战略准备期。北极事务涵盖的范围较为宽泛,包括气候变暖、科学考察、航道开辟、海洋领土之争等。但不同国家在身份、法律依据以及国家利益间的差异导致在政策的形成过程中对北极合作的立场和采取的行动差别明显。北极国家视北极地区为国家利益的重要组成部分,大幅度提高北极在其国家战略中的地位。2006~2015年,环北极八国相继制定并出台北极战略。俄罗斯、加拿大、美国三个北极大国均针对主权、国家安全、资源、航道、环境保护以及国际合作等问题制定了详细的政策,并都成立了专门的北极问题研究委员会,为其战略的实施提供有力支撑。北欧5个环北极国家则以软实力为主、硬实力为辅,其北极战略的政策目标主要集中在北极地区资源开发、环境保护以及北极治理等方面,着力强化北极科学研究实力,推动多边行为准则制定,加强北极军事建设。域外国家和国际组织亦日益重视参与北极事务,并强调其对北极事务所作的贡献。欧盟成立欧盟北极论坛,下设政治、经济、科研三个分论坛,讨论北极热点问题。日本、新加坡先后任命北极事务大使,加强北极事务协调。域外国家在参与北极事务方面存在很多共性,包括明晰本国北极利益、增强北极科考、加强与北极国家外交合作、拓宽北极参与渠道等。

3. 北极开发中合作与竞争并存深层矛盾难除

北极开发中的矛盾包括北极国家内部和北极国家与域外国家之间两大类。资源和航道赋予北极地区重要的战略地位,为此相关国家和组织在北极投入大量政治、经济和军事资源,形成了既有激烈竞争又有集体合作的局面。从北极国家内部看,相关成员国间的海域划界取得了积极进展:俄罗斯和挪威签署了巴伦支海划界协议,结束了长达40年的谈判^①;加拿大和丹麦达成临时协议,部分解决了两国海洋划界问题,2018年两国成立联合工作组,拟为双方尚未解决的北极边界问题寻求解决方案,汉斯岛主权归属是其中的主要议题之一。尽管如此,北极国家内部在相邻海域划界、北冰洋外大陆架归属、管辖海域确定、北极航道法律地位等根本问题上存在的诸多深层次矛盾短期内仍难以调和。北极国家与非北极国家之间,在涉及北极地区领土主权和政治问题时,北极国家表现出强烈的排外和封闭态度,主张在北极国家内部解

^① 贾桂德、石午虹:《对新形势下中国参与北极事务的思考》,《国际展望》2014年第3期。

决争端和分歧,不愿域外国家插手北极治理。而在环境保护和科学研究等低政治领域,北极国家持比较开放的态度,越来越多的北极国家承认相关非北极国家为利益攸关方,合作的广度和深度也在不断拓展,逐步从之前的封闭性和排他性开发向开放性和合作性开发转变。

4. 关于北极的国际共识严重落后于北极的开发和使用现状

与南极不同,迄今为止,北极不是国际法上的概念,国际社会也没有一个适用于北极各种活动的统一国际法体系和制度,不同领域的问题受到不同的国际法文件或制度规范。关于北极国际使用的公法只有1920年签署的《斯瓦尔巴德条约》(又称《斯匹次卑尔根群岛条约》)和20世纪80年代签署的《联合国海洋公约》。现有的国际对话合作平台制度化和机制化程度较低,受到议程设置和资金支持的限制,合作的功能大大下降,无法适应更多国家参与北极事务的现实。

二 俄罗斯的北极战略:内涵、实践路径及特点

(一) 简要的历史回顾

据俄罗斯学界的研究,俄罗斯对北极地区的开发历史已超过8个世纪。早在12世纪中期,俄罗斯就已在北冰洋地区从事开发活动。自16世纪中期起的一个世纪里,俄国沿海居民和探险家分阶段实现了北方海航道的航行。1899年,俄罗斯开始建造第一艘线型破冰船,计划用于经喀拉海的鄂毕河和叶尼塞河的定期航行^①。1917年十月革命后,苏俄制定全面计划,开始全面系统研究北方地区,正式开启北方海航道的开发和投运进程。1926年4月15日,苏共中央执委会发布决议,宣布除苏联政府承认的属于他国的领土之外,从苏联北部到北极点的北冰洋地区的所有已发现和未有能力发现的土地、岛屿都属于苏联领土。1937~1954年,苏联相继在北极地区建立4个漂流站^②。二战结束“冷战”爆发,北极地区作用开始凸显,成为美苏对抗的前沿地区之一。苏联时期为发展北部地区投入大量资金和人力,到苏联解体前10年,建立包括北极地区在内的区域生产综合体已被定位为国家战略性社会经济计划的基础^③。1991年苏联解体,由于国内局势未稳,俄罗斯并没有

^① Политика России в Арктике. 21 февраля 2016. http://www.so-1.ru/news/y/2016_02_21_politika_rossii_v_arktike

^② Арктика и Северный морской путь. <http://zemlja.clow.ru/texts/2990.htm>

^③ 叶艳华、刘星:《俄罗斯北极地区与北方海路开发历史浅析》,《西伯利亚研究》2015年第3期。

形成比较清晰、连续的北极政策。普京出任俄罗斯联邦总统后,开始着手制定相关北极政策,对北极的科考、开发、领土要求的步伐明显加快。

(二) 俄罗斯在北极的国家利益

根据普京 2014 年 5 月 2 日签发的《关于俄罗斯联邦北极区域陆地领土》总统令,俄罗斯的北极地区包括西北联邦区的摩尔曼斯克州,涅涅茨、楚科奇和亚马尔-涅涅茨三个自治区,科米和萨哈(雅库特)共和国、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、阿尔汉格尔斯克州的部分城区,以及 1926 年 4 月 15 日苏联中央执委会主席团决议和其他文件中宣布的位于北冰洋的土地和岛屿^①。俄罗斯北极地区的总面积约为 300 万平方公里(占俄罗斯国土总面积的 18%),其中陆地面积 220 万平方公里。俄属北极地区人口 250 万,不足俄罗斯总人口的 2%(1.468 亿),却占整个北极(460 万)总人口的 54% 以上^②。

作为北极地区最大的国家,俄罗斯尤为关注其在该地区的战略利益。2001 年 6 月 14 日,俄罗斯联邦政府颁布《俄罗斯联邦北极政策原则》草案,成为俄罗斯联邦第一个较为全面的北极政策文件。2008 年、2013 年和 2014 年又分别发布了《2020 年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》、《2020 年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》和《2020 年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》三份文件,构建起俄罗斯北极政策的基本框架。根据上述文件的界定,俄罗斯在北极的国家利益主要包括以下四方面:将北极地区作为俄罗斯的战略资源基地,确保国家社会经济发展任务;保护北极地区独特的生态体系;将北方海航道作为俄罗斯在北极地区的国家统一交通运输干线开发使用;保护北极使其成为和平合作的区域^③。

总体看,资源、航道、安全是俄罗斯北极政策的三大焦点。北极地区资源极为丰富,保证了国家财政收入的 11%,占全国出口额的 22%。北极地区的产业以采掘、军工和运输业为主,大部分产品具有不可替代性。发展和振兴北极地区已成为俄罗斯实现复兴战略的重要依托。作为拥有北极圈内最长

^① Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации". 12 мая 2014. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70547984/>

^② Российские владения в Арктике. 28 мая 2017. <https://tass.ru/info/2505058>

^③ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу//Совет Безопасности Российской Федерации. 18 сентября 2008. <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>

海岸线的国家,北方海航道是俄罗斯北极地区整体经济建设的重要组成部分。随着气候变暖和北极冰盖融化,该航道极有可能成为永久性国家运输动脉和国际交通运输走廊。为此,俄罗斯多次强调北方海航道是其内部航道,俄实际拥有国际海洋法公约所赋予的管辖权,希望对使用北方海航道的大量船舶收取服务费赚取丰厚利润。除了潜在的商业利益外,北极海域还是俄罗斯长久的战略安全屏障,在俄地缘政治格局中占有重要位置。俄罗斯国家边界有近2万公里经过北极地区,国内一系列最重要的军事工业部署在北极。维护区域安全,进行和平开发与合作成为俄在北极的重要利益^①。俄罗斯北极政策明确提出了在国土安全、社会与经济、环境保护、基础设施建设以及国际合作方面发展的目标、任务和优先发展方向。

目前,俄罗斯已将北极政策纳入国家安全战略体系,在《俄罗斯联邦国家安全战略》和《俄罗斯联邦海洋学说》中,捍卫北极安全已经成为俄罗斯国家安全战略的重点。

(三) 俄罗斯北极利益实现路径及特点

俄罗斯北极战略的主要目标是追求利益的最大化,为此,俄采用了司法、军事、区域治理、合作开发、制度保障等多种手段,体现了其北极政策综合性、立体性的特点。

1. 积极参与北极区域治理国际合作机制

20世纪90年代以来,随着北极事务及其治理在国际议程中兴起,北极地区已经建立起以北极理事会为核心的一系列北极治理机制。俄罗斯参与其中的包括北极理事会、北极经济理事会、巴伦支海欧洲—北极理事会、国际北极科学委员会等机制。在这些机制下,俄罗斯积极与北极及其域外各国开展双边和多边合作。俄力图通过国际合作治理和国内自主治理方式参与并主导北极治理,达到其政治诉求(保障国土安全和争夺北极海域主权权利)、经济目标(开发油气资源和航道资源)以及维持北极地区生态安全。2004~2006年,俄罗斯代表担任北极理事会第五任轮值主席。期间,在经济、环境和社会领域开展了近70个项目。2021~2023年,俄罗斯将再次担任北极理事会轮值主席国。普京表示,此次俄方的优先立场在于,将推动环境保护型技术在工业、能源等领域的应用,并增加在北极地区的投资力度,发展北极地区的交通运输和基础设施建设,将重点发展北极航道的建设,使之成为全年无

^① Арктика в современной системе международных отношений и национальные интересы России//Проблемы национальной стратегии. 2014. № 5. С. 26.

阻断运行的海上航线^①。除参与区域合作机制外,自2010年起,俄罗斯还发起在国内主办北极国际论坛,迄今为止已举办五届,普京每届均到会并做报告。经过多年发展,该论坛已逐渐成为全球范围内探讨北极可持续发展、共同开发和有效利用北极资源的多边性机制平台。

2. 以司法手段提出领土要求和主张

争夺与控制北极资源的关键是对北极地区的主权控制。俄罗斯为实现对北极海域资源的控制,分别以扇形原则、先占原则和自然延伸原则为法律依据,主张对北极资源的主权控制。俄罗斯的做法在国际法上备受质疑,一直遭到国际社会的强烈反对。1994年《联合国海洋法公约》生效,规定北极及其附近海域被纳入国际海底管理局管辖,不属于任何国家领土,但同时提出了自然延伸原则,只要能证明海水下的大陆架是一国领土的自然延伸,该国即可以对这样的“外大陆架”拥有经济专属权。俄认识到自然延伸原则对其控制北极的重要性,于2001年向大陆架界限委员会递交了依据国际法将本国大陆架扩展至领海基线200海里(370公里)以外的划界提案,主张北冰洋中部地区的罗蒙诺索夫海岭属于俄罗斯西伯利亚大陆架的自然延伸。虽然该申请案被大陆架界限委员会以“科学证据不足”所驳回,但俄罗斯从未放弃以科学证据证明其领土要求的合法性。2013年8月16日,俄罗斯重新向联合国提交修正补充后的声索提案。2014年4月,联合国大陆架界限委员会正式承认鄂霍次克海中部5.2万平方公里地块为俄罗斯外大陆架^②,由此,俄罗斯将对鄂霍次克海绝大多数海底资源拥有开发权,这对于俄罗斯能源长远发展意义重大。2016年2月,俄罗斯再次向联合国大陆架界限委员会递交200海里以外大陆架延伸划界提案,要求对其北极大陆架边界扩大120万平方公里。此次提案涉及“摩尔曼斯克—北极—楚科奇”三角海域,预计潜在的碳氢化合物储量在50亿吨^③。

3. 以军事手段为先导强化对北极的实际控制

北极地区对俄罗斯既是后院也是前沿,既有巨大经济利益也有重大安全利益。除合法声索外,乌克兰危机后,面对西方制裁及加强在北极军事存在

^① 中国驻圣彼得堡总领事馆经济商务室:《俄罗斯第五届北极国际论坛普京讲话主要内容》, <http://petersburg.mofcom.gov.cn>, 2019年4月30日。

^② Инесса Доценко. ООН признала анклав Охотского моря частью шельфа РФ. 15.03.2014. <https://rg.ru/2014/03/15/reg-dfo/anklav-anons.html>; 潘俊武:《俄罗斯鄂霍次克海外大陆架主权获联合国正式承认》,《中国海洋报》2014年4月15日。

^③ Заявка России на расширение шельфа в Арктике. 9 февраля 2016. <https://ria.ru/20160209/1371482419.html>

的压力,俄罗斯在军事基础设施建设、军事力量部署、武器装备研发方面全面发力,希望扩大在北极的军事存在,以强硬态度达成对北极地区的实际控制。2014年年底,俄罗斯历时9年完成了“北极三叶草”军事基地建设,同时在原北方舰队基础上组建北极联合战略司令部,管辖俄在北极地区部署的所有部队。北极战略司令部的成立使俄罗斯成为北极地区拥有最强大军事力量的国家^①,2015年,俄在北极地区部署了两个装备S-400防空导弹系统的独立团。截至2017年年底,俄在北极地区完成了400多个军事设施建设工作,俄还计划全部恢复苏联在北极地区遗留的13个航空基地^②。2018年12月,俄国防部称,俄军已经成立一支专门负责北极考察的集团军。俄军还积极研制先进技术设备,为北极部队配备了多款性能优异的特种武器装备;俄军还不断加强北极地区的军事活动频度与力度,2018年4月,俄反潜飞机完成了“冷战”后首次飞越北极、前往美国的飞行任务。上述举措将有助于俄罗斯增强在北极地区的控制能力。

4. 以北方海航道开发利用带动北极区域经济发展

航道利用是北极经济开发活动的集中体现。北极地区蕴藏的丰富资源对俄罗斯经济发展具有重要意义,俄希望利用地缘优势,最大限度开发北极资源,实现国家利益。未来北方海航道的发展在很大程度上取决于北极资源的开发。北极资源开发后的资源产品的主要市场都在北极之外,特别是在欧洲大陆和东亚地区。反向贸易的产品主要是域外国家向北极出口用于建设基础设施所需要的设备和材料^③。俄政府有意将北方海航道打造成与传统国际商业航道一样有竞争力的世界航道。其目的是要促进北极能源开发,同时吸引国际航运公司使用北极航道,进而带动俄罗斯北极地区的整体发展。亚马尔项目是俄罗斯北极开发中的一个能将能源开发与航道开发高度结合的项目,得益于亚马尔项目的建设和投产,通过北方海航道的货运量从2017年的1070万吨增至2018年的1970万吨,预计到2024年将达到8000万吨^④。为保证北方

① Юрий Гаврилов. "Север" Арктики создано новое стратегическое командование. <https://rg.ru/2014/12/01/komandovanie-site.html>

② Как Россия обходит Запад в военном освоении Арктики. 1 декабря 2016. https://news.rambler.ru/other/35452714-kak-rossiya-obhodit-zapad-v-voennom-osvoenii-arktiki/?utm_medium=read_more&utm_source=copylink&utm_content=rnews

③ 杨剑:《北极航运与中国北极政策定位》,《国际观察》2014年第1期。

④ Перевозки по Северному морскому пути за 2018 год. 21.02.2019. <http://geoenergetics.ru/2019/02/21/perevozki-po-severnomu-morskomu-puti-za-2018-god/>

海航道的开发和顺利运行,俄罗斯启动了新型油轮和破冰船建设计划^①,拟在2024年前建造4艘液化气破冰船、3艘核动力破冰船。2019年5月25日,由俄罗斯圣彼得堡波罗的海造船厂建造的核动力破冰船“乌拉尔”号正式下水,另外两艘同系列的破冰船“西伯利亚”号和“北极”号也在建造之中。作为北极运输基础设施的重要支点,摩尔曼斯克港、阿尔汉格尔斯克港、萨别塔港、佩韦克港等的改造扩建也在进行。其中萨别塔港从开建到使用不到3年时间,为加快北方海航道基础设施建设提供了经验。俄罗斯拟通过相关建设规划,将北极地区在俄罗斯GDP中占比从2012年的6.3%增至2020年的11%,劳动生产率增加1.6倍,高技术和知识密集型产业产品在俄属北极地区GDP的份额从0.9%增至1.5%,而相关港口的货运量将增至5000万吨^②。

5. 通过机构改革加强国际合作的制度基础

根据2015年3月3日第50号总统令,俄罗斯政府组建了北极发展国家委员会。该委员会的主要任务是根据国内外形势和政策的变化,协调联邦、联邦主体、地方政府的执法机构、其他机构和组织的活动,提高俄北极地区可持续发展方案和项目的有效性^③。

2018年12月,俄罗斯又对此进行改组,大幅削减企业和学术界代表名额,同时吸收所有北极地方政府首脑参加,巩固政府对北极开发的垂直权力管理体系。2019年2月26日,普京签署总统令,将俄联邦远东发展部更名为俄罗斯联邦远东和北极发展部,副总理特鲁特涅夫身兼总统驻远东联邦区全权代表、北极发展国家委员会主席、俄参与斯匹茨卑尔根群岛活动国家委员会主席等数职,为监督总统相关决策有效落地提供制度保障。这些调整和改革旨在提高北极发展的国家管理效率,把北极开发的政策、规划和管理职能纳入“大远东”范畴,吸引北极开发的国内外投资,为更大规模和更高水平的北极国际合作打下基础^④。

^① Алексей Заквасин. Арктика близко: каких результатов достигла Россия в освоении Северного морского пути. 28 декабря 2017. <https://russian.rt.com/russia/article/465433-severnyi-morskoj-put>

^② И. И. Меламед, М. А. Авдеев, В. И. Павленко, С. Ю. Куценко. Арктическая зона России в Социально-экономическом развитии страны // Власть. 2015. № 1. С. 9.

^③ О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. 23 марта 2015. <http://government.ru/docs/17319/>

^④ Медведев утвердил новый состав госкомиссии по Арктике // Арктика сегодня. 11 декабря 2018. <https://tass.ru/politika/5899424>

三 中国的北极政策：参与实践、身份定位、利益诉求与合作方向

北极事务不仅局限于北极圈国家,域外国家的作用也非常重要。2018年1月26日,中国政府发表了《中国的北极政策》白皮书,明确阐释了中国在北极事务中的身份定位、利益诉求、主要目标和基本原则,第一次向世界表明了中国积极参与北极治理、共同应对全球性挑战的立场、政策和责任,也为未来一个时期中国参与北极事务提供了重要的政策指导。

(一) 中国参与北极事务实践

中国是北极事务的积极参与者、建设者和贡献者。尽管中国1925年即加入《斯匹次卑尔根群岛条约》,但实质性参与北极事务却是在20世纪90年代改革开放以后。1996年,中国成为国际北极科学委员会成员国。依据《斯匹次卑尔根群岛条约》缔约国地位,2004年中国在挪威斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松建立中国北极黄河站,开始进行北极地区的科考工作。2013年,中国成为北极地区最重要的制度性安排,即北极理事会的正式观察员国。中国还参与冰岛的“北极圈论坛”、挪威的“北极前沿”大会及俄罗斯的“北极——对话区域”国际北极论坛等具有官方背景的重要论坛,设立中国—北欧北极研究中心研究平台,与俄罗斯、加拿大、美国和北欧国家开展了多领域的北极事务对话,加强信息沟通和政策协调。

截至目前,中国参与的北极治理实践主要在科学考察、环境保护、能源和资源开发、航道开发利用等不具有对抗性的“低政治”领域。1999~2018年,中国科学家在北极共完成9次北冰洋科学考察和15个年度的黄河站站基科学考察^①。中国以“雪龙”号科考船为平台,围绕气候变化和环境,开展了冰雪、水文、气象、海冰、生物、生态、地球物理等领域研究,在黄河站重点开展北极地区高空大气物理、冰川海洋、生物生态、气象地质等学科的观测和研究。从航道开发利用看,近年来中国企业开始积极探索北极航道的商业利用。2013年,中远集团“永盛”号商船完成东北航道的首次穿越,2016年夏季,“永盛”号再次穿越东北航道完成双向通行。2017年,中远集团海运特运公司5艘船舶全部顺利通过北极东北航道,为建立东北航道的常态化运营模式积累了经验。在资源开发领域,中国与俄罗斯、丹麦、挪威、芬兰等环北极国家在

^① 赵宁:《实现北极合作共赢和可持续发展》,《中国海洋报》2018年1月29日。

油气、稀土等矿产资源的开发合作均在顺利推进。中国在这些领域取得了相应的成就并得到了国际社会的认可,同时也面临着诸多的障碍。作为非北极国家,中国在北极的意图、快速增长的角色与利益引起外界广泛关注和担心。

(二) 身份定位

身份是政治参与的必要前提,包含了各方对主体资格及其相应权益的认可^①。随着北极形势的变化和参与的不断深入,作为北极域外国家,中国以何种身份参与北极事务已成为国内外日益关注的现实问题,直接关系到中国参与北极事务的利益诉求和合作路径。《中国的北极政策》白皮书对此作了明确认定:中国是近北极国家和北极事务重要的利益攸关方。

首先,中国在地缘上是近北极国家。中国与最大的北极国家俄罗斯是近邻,是陆上最接近北极圈的国家之一^②。中国认为,北极大陆和岛屿的领土主权分别属于8个北极国家,作为北极域外国家,中国在北极不享有领土主权。其次,中国是北极重要的利益攸关方,北极的自然状况及其变化对中国的气候系统和生态环境有着直接的影响,进而关系到中国在农业、林业、渔业、海洋等领域的经济利益。北极航道是连接东北亚、欧洲和北美三大经济圈距离最短的海上通道。中国是全球贸易体系中最重要国家之一,外贸货品中90%以上经由海运实现。因此,北极航道的开发利用对中国来说意义十分重大。同时,中国与北极的跨区域和全球性问题息息相关,特别是北极的气候变化、环境、科研、航道利用、资源勘探等问题,关系到包括中国在内的北极域外国家的共同利益。中国明确表示,将以重要利益攸关方的身份定位来参与北极事务,基于这一基本定位,中国在北极事务中所发挥的作用一是不越位,二是不缺位。不越位是指中国作为非北极国家将依据国际法来参与北极事务,不会介入完全属于北极国家之间以及北极区域内部的事务;不缺位则是指中国作为重要利益攸关方将在北极跨区域和全球性问题上积极发挥建设性作用^③。

(三) 利益诉求和主要目标

中国虽然是非北极国家,但参与北极事务由来已久。作为在地理上靠近北极的非北极国家和利益攸关方,一方面,中国尊重有关北极的国际法律框架和主要治理体系,尊重北极国家在北极的主权和主权权利,另一方面,中国

① 阮建平:《“近北极国家”还是“北极利益攸关者”——中国参与北极的身份思考》,《国际论坛》2016年第1期。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》,《人民日报》2018年1月27日。

③ 吴焰、屈佩:《北极开发:竞争还是合作?》,《人民日报》2019年4月12日。

希望北极国家能够尊重非北极国家在北极应享有的由《联合国宪章》、《联合国海洋法公约》、《斯匹次卑尔根群岛条约》等国际条约和一般国际法赋予的权益,包括在北冰洋公海等海域享有科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道等权利,在国际海底区域享有资源勘探和开发等权利。有权自由进出北极特定区域,并依法在该特定区域内平等享有开展科研以及从事生产和商业活动的权利,包括狩猎、捕鱼和采矿等^①。

北极的商业开发利用将对全球航运、国际贸易和世界能源供应格局产生重要影响。中国高度重视北极的开发利用,鼓励和支持有关企业团体参与北极开发利用。与此同时,北极开发也将对北极的经济社会发展带来巨大变化,对北极居民和土著人的生产和生活方式产生重要影响,还可能对北极生态环境造成潜在威胁。中国政府要求企业团体参与北极开发将严格依法利用、绿色使用、合作利用,并遵循商业原则。

需要强调的是,中国在北极地区的国家利益多为共享性利益,需要借助国际平台,尤其是与北极国家进行合作才能实现。因此,中国将通过平等互利的国际合作参与北极事务。中方参与北极开发利用的根本目标是为了实现各方的互利共赢,推动北极可持续发展。为实现这一目标,中国将本着“尊重、合作、共赢、可持续”的基本原则参与北极事务。共同认识北极、发展北极、保护北极和参与北极治理,维护各国和国际社会在北极的共同利益^②。

目前,中国在北极的开发活动较为有限,但增长较快,要求中国在涉北极国际治理机制中发挥建设性作用,为此,中国提出了推进探索和认知北极、保护北极生态环境和应对气候变化、依法合理利用北极资源、参与北极治理和国际合作、促进北极和平稳定的参与北极事务的五大政策主张,为北极治理贡献了中国方案。目前,中国已将北极开发纳入“一带一路”倡议的实施框架,依托北极航道建设“冰上丝绸之路”,为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展提供合作机遇。

四 中俄北极合作:共识、现状、挑战与应对

随着北极事务在国际议程中地位的上升,开展北极合作已成为中俄关系中的重要内容。中俄在北极地区存在大量的利益交叠,双方互有需求,能够实现优势互补。未来需加强在北极事务中的多层面合作。

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的北极政策》,《人民日报》2018年1月27日。

^② 吴焰、屈佩:《北极开发:竞争还是合作?》,《人民日报》2019年4月12日。

(一) 中俄达成共同推动北极合作战略共识

中俄北极合作经历了曲折的过程。对于中国参与北极事务,俄罗斯经历了从反对到欢迎的变化,其立场转变主要源于三大原因:

第一,北极事务已超出北极范围,事关跨区域和全球利益,非一国之力能解决,需要北极国家和域外国家共同参与。

第二,俄罗斯国内北极政策逐步放宽,俄已率先与北极和欧洲国家在不涉及根本利益的领域内开展合作,深化了对合作开发北极的认识。

第三,2014年乌克兰危机后,西方对俄罗斯发起全面制裁,直接导致欧美油气龙头企业和航运公司中止与俄合作,使其北极开发受挫。俄急需得到外部在融资、勘探技术和设备上的帮助。中国的北极政策符合俄罗斯的国家利益,中俄在上述领域互有需求,提供了合作的契机。

近些年来,在中俄两国领导人的密集接触中,多次就北极合作表达意愿。2015年12月7日,俄罗斯副总理德米特里·罗戈津在“北极的今日与未来”国际论坛发表演讲,认为中国在俄北方海航道开发中将起到特殊作用,建议中方参与北方海航道“冰上丝绸之路”开发^①。2015年和2016年的中俄总理定期会晤联合公报均提出,要“加强北方海航道开发利用合作,开展北极航运研究”。“对联合开发北方海航道运输潜力的前景进行研究”。2016年7月22日,俄罗斯外长拉夫罗夫表示,俄罗斯邀请中方实施多个北极地区项目,包括液化天然气(LNG)的产能建设。2017年5月,俄罗斯总统普京在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛上指出,在欧亚经济联盟和“一带一路”倡议建设框架内提出的基础设施建设项目,把北极航道同“一带一路”连接起来,可以为欧亚地区打造一个新的交通格局^②。

中方对俄方关于共同开发北方海航道的提议给予了积极回应。2017年6月20日中国国家发展和改革委员会、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,首次将“北极航道”确定为“一带一路”三大主要海上通道之一^③。2017年7月,中国国家主席习近平访问俄罗斯,在接受俄罗斯媒体采访时就中俄互联互通问题回答记者问称,我们欢迎并愿积极参与俄方提出

^① Rogozin предложил создать "Холодный Шелковый путь" через Арктику. 7 декабря 2015. <https://lenta.ru/news/2015/12/07/rogozin/>

^② 王志民、陈远航:《中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战》,《东北亚论坛》2018年第2期。

^③ 国家发展和改革委员会、国家海洋局:《“一带一路”建设海上合作设想》, <http://www.xinhuanet.com>, 2017年6月20日。

的共同开发建设滨海国际运输走廊建议,希望双方早日建成同江铁路桥、黑河公路桥等重大跨境基础设施,共同开发和利用海上通道特别是北极航道,打造“冰上丝绸之路”^①。俄罗斯总理梅德韦杰夫回应表示,俄罗斯拟同中国保持高层紧密联系,扩大贸易、投资、金融、能源、农业、飞机制造、基础设施和发展北方海航道领域的合作^②。作为此次访问的重要成果,2017年7月4日,中俄发表了《关于进一步深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》,提出要“加强中俄在北极地区的合作。支持双方有关部门、科研机构和企业 in 北极航道开发利用、联合科学考察、能源资源勘探开发、极地旅游、生态保护等方面开展合作”^③。中国商务部在评价此次访问成果时指出,中俄领导人已就北极航道的开发利用,打造“冰上丝绸之路”达成重要的共识,商定将其作为“一带一路”建设和欧亚经济联盟对接合作的重要方向予以推动。目前,中俄北极开发合作取得了积极的进展。中国商务部和俄罗斯经济发展部正在牵头探讨建立专项的工作机制,加以统筹推进^④。2019年6月,在习近平主席对俄罗斯进行国事访问,双方发表的《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》中再次重申,将继续推动中俄北极可持续发展合作,在遵循沿岸国家权益基础上扩大北极航道开发利用以及北极地区基础设施、资源开发、旅游、生态环保等领域合作。支持继续开展极地科研合作,推动实施北极联合科考航次和北极联合研究项目。继续开展中俄在“北极——对话区域”国际北极论坛内的协作^⑤。可以认为,中俄已就北极开发合作达成高度共识并进入务实推进阶段。

(二) 中俄北极合作的领域

近年来,中俄在北极多个领域已开展多项富有成效的合作,不仅丰富了中俄关系的内涵,也培育了经贸合作新的增长点。

1. 北极联合科考

2016年8月19日~9月26日,中俄进行了首次北极联合科考,这是中国

① 王志民、陈远航:《中俄打造“冰上丝绸之路”的机遇与挑战》,《东北亚论坛》2018年第2期。

② Си Цзиньпин встретился с премьер – министром РФ. посольство КНР в России. <http://ru.china-embassy.org/rus/zewlxdt/t1475630.htm>

③ 同①。

④ 商务部:《中俄北极开发合作取得积极进展》, <http://www.cri.cn>, 2017年11月9日。

⑤ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》,《人民日报》2019年6月6日。

科学家首次进入俄罗斯所属的北冰洋专属经济区进行考察^①。2018年9月6日~10月22日,中俄进行了第二次北极联合科学考察。此次科考实现了中国首次在北冰洋的“冰工厂”——拉普捷夫海进行海洋地质研究;首次利用海洋试点国家实验室自主研发的光学剖面仪对北极东北航道的雾、雪等天气过程进行观测,获取第一手光学剖面数据。专家认为,两次中俄联合科考实现了对北极东北航道的三大关键海区——拉普捷夫海、东西伯利亚海和楚科奇海的断面调查,在调查区和走航途中系统开展了海洋地质、水文气象、海水化学、生物生态等多学科综合调查,填补了该区多项空白,为评估北冰洋的海洋环境、生物生态和气候演变提供了基础数据支撑^②。除联合科考外,中俄还成立了北极研究中心,拟在北极研究领域进行长期深入合作。2019年4月10日,在圣彼得堡举行的国际北极论坛上,俄罗斯科学院海洋研究所和青岛海洋科学与技术国家实验室的代表共同签署了协议,商定将在2019年下半年对北极和南极进行联合科学考察^③。

2. 北极资源开发

亚马尔项目被誉为中俄北极资源开发合作的典范。亚马尔项目是“一带一路”倡议提出后中国在俄罗斯最大的投资项目,由多方合作,“中石油”参股20%,丝路基金参股9.9%,法国道达尔公司参股20%,俄罗斯诺瓦泰克公司控股50.1%。根据中俄签署的长期购销协议,亚马尔项目三条生产线全部投产后,每年将通过北方海航道向中国供应400万吨液化天然气。

亚马尔项目是集天然气和凝析油开采、天然气处理、液化气制造和销售、海运于一体的大型上游投资开发项目,具有综合效应和影响:一是成功的巨额国际化融资。在欧美对俄制裁大背景下,经中方大力推动帮助,项目获得190亿美元国际融资,其中中方融资120亿美元,占63%。二是核心工艺装置区技术含量高,代表了目前全球液化天然气液化工艺最主流、最先进的技术。三是液化气工厂采用模块化建厂模式,工厂由142块模块构成,现场组装,大大解决了现场大规模施工难题,节约了建设成本。四是项目国产化水平达到90%,大大带动了国内模块建造和造船等产业升级和中国制造重大装备“走出去”。在建厂需要的142块模块中,7家中国企业承揽了120块;项目建设及运输产品所用的30艘船舶中有7艘是中国制造,15艘天然气运

① 刘欢:《中俄北极合作研究》,《西伯利亚研究》2018年第4期。

② 《2018年中俄北极联合科考取得多项成果》,http://jsnews.jschina.com.cn,2018年10月30日。

③ 《俄中两国将成立北极科研中心》,俄罗斯卫星通讯社,2019年4月10日。

输船中的 14 艘由中国企业负责运营;在南坦姆贝凝析气田的 4 台极地低温钻机中,有一台为中国生产。五是创造中国企业冻土带施工与极地环境保护的先例,萨别塔港和机场的防冰、保温、防暴风雪功能体现了高科技含量。

亚马尔项目建成对俄罗斯保证能源安全和扩大对亚太地区能源出口具有重要意义,俄希望借此将其在国际液化气市场的份额从目前的 4% 增至 2035 年的 20%^①。该项目还带动了北极地区运输设施的改造和建设,萨别塔港口、机场和铁路从零到有均已运营,同时创造了上万人的就业岗位。

3. 北极航道运输

中俄在北极航道合作方面已有较深合作基础。俄官方多次表态,俄已对开展北方海航道国际合作持开放态度,中国是其重要合作伙伴。据测算,北冰洋航道开通运营后,航行时间和运输成本都将节省近 50%,可同时为中俄两国、远东和欧洲国家开辟新的航道,带动沿线国家基础设施建设,增加相关国家的贸易量。从长期看,有可能改变中国港口贸易格局。近年来,中远海运集团的 15 艘船舶已完成 19 个航次的北极海航道航行任务,中俄两国交通部门也在积极商谈《中俄极地水域海事谅解备忘录》,以不断完善极地航行的法律基础。

2019 年 6 月 7 日,中远海运集团与俄罗斯诺瓦泰克公司、俄罗斯现代商船公共股份公司以及丝路基金有限责任公司在俄罗斯圣彼得堡签署《关于北极海运有限责任公司的协议》^②。新公司的任务是建立北极破冰邮轮船队,根据四方协议,各方将建立长期伙伴关系,为俄罗斯联邦北极区向亚太区运输提供联合开发、融资和实施的全年物流安排,并组织亚洲和西欧之间通过北极航道的货物运输。

4. 北极基础设施建设

中国企业已深度参与亚马尔项目中基地、公路和铁路、机场和港口等极地基础设施建设。未来,俄罗斯计划在北极地区开展一系列大型基础设施开发项目,包括建设白海—科米—乌拉尔线的 850 公里铁路、北纬铁路、摩尔曼斯克交通运输中心、阿尔汉格尔斯克深水港等。俄面临着项目融资和技术方面的挑战,这也为中方企业参与合作提供了机遇。

(三) 挑战与应对

中俄北极开发合作是在北极治理的大框架内进行的,加强与俄罗斯的合作

^① Россия займет львиную долю на мировом рынке СПГ. 28 марта 2019. <https://riafan.ru/1164891-rossiya-zaimet-lvinuyu-dolyu-na-mirovom-rynke-spg>

^② 《中俄签署北极海运公司合作协议》, <http://www.xinhuanet.com>, 2019 年 6 月 10 日。

作成为中国进一步介入北极事务的基本路径。

在北极治理开放性和全球化增强、各方矛盾短期内难以消除的背景下,中俄北极开发合作的推进既有机遇,也将面对一系列内外挑战和掣肘。

第一,中国作为崛起的域外大国,借助与俄罗斯的合作实现了对北极事务的较深介入。虽然《中国的北极政策》白皮书明确了身份定位,但随着在极地的活动能力的不断加强,外界对中国参与北极事务仍存疑虑,“北极中国威胁论”时而泛起,有关中国“攫取北极资源,破坏北极环境”的论调亦阻碍着中国对北极事务的参与。

第二,技术准备不足。北极恶劣的自然环境及薄弱的基础设施需要较高的开发成本和强大的技术支持。在技术和安全层面,国际海事组织(IMO)制定的极地规则对穿越极地水域船只的技术保障和环保标准有较高要求和限制,目前中俄在破冰船建造和冰区航行方面经验和技術各有不足,离新环保要求还有较大差距。

第三,环保压力增大。首先,北极地区生态环境脆弱,大型能源开采和液化气运输如果发生泄漏,将会对该地区生态环境造成严重后果,北极部分地区缺乏足够的基础设施处理污染。其次,在全球变暖的大环境下,北极航道日益增多的运输行为和人类活动将促使冰盖进一步退缩,船只带来的碳排放会导致北极圈温室效应增加数倍。这些问题一直受到北极国家、北极理事会及非政府组织高度关注,酝酿出台相关法规。

第四,有关北极航道仍存在航道归属和管辖权之争。俄罗斯关于北方海航道属于内部航道及其使用的法律规定(提前申请、接受俄方引航、交付航道使用费等)在北极国家内部一直存在争议。中国与俄罗斯合作开发北极航道,或被误读为配合俄罗斯强化对北极航道的控制。

第五,或将面对的经济金融风险。冰区开发和运输的复杂性、高成本和客户需求不稳定等诸多因素决定了北极开发的复杂性和长期性。北极开发前期需要巨大投资,在西方对俄制裁的背景下,中国成为俄北极开发的主要投资方,在投资回报难以预估的情况下,风险度大大提高。

第六,俄内部各种利益集团之间的政治博弈引发对中俄北极开发合作的两面性立场;俄内部对北极开发项目缺乏有效监督机制和各级官僚主义导致的项目执行低效率成为影响合作的掣肘。

面对中俄北极开发合作存在的困难和挑战,需要认真思考,慎重应对。

第一,准确把握近北极国家和重要利益攸关方的身份定位,坚持“尊重、合作、共赢、可持续”四大基本原则参与北极事务。切实尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权,遵循北极各国的法律法规,在北极事务中体现“结伴不结盟”

的原则,加强与所有北极国家和重要的利益攸关方开展有益的对话,以《联合国海洋法公约》等国际法为基础,完善非北极国家可以参与的各种合作机制,推动在北极科研、环保、航运、可持续发展等领域的国际合作。用好多边平台的话语权,塑造负责任大国形象,逐步消除外界对中国参与北极事务的疑虑。

第二,做好涉北极人才培养、各种技术装备储备和预研,以负责任的态度参与北极可持续开发和保护工作。在这方面,中俄可发挥各自的优势,在北极联合科学考察、联合培养人才、联合技术创新、联合设备研发领域开展深层次合作,优先促进在北极海域石油和天然气钻采、可再生能源开发、冰区航行和监测以及新型冰级船舶建造等领域的合作,提高北极航行、安全和后勤保障能力。

第三,坚持绿色、开放和可持续理念,处理好资源开发与环境和生态保护之间的关系。中俄可针对极地环境保护制定长期战略和联合规划,加强对船舶排放、海洋倾废、大气污染等各类海洋环境污染源的监测预防,特别是对北极地区溢油及危险物的监测和管控,建立快速反应机制,预防和减少极地资源开发、基础设施建设和海洋运输对北冰洋的环境污染和威胁。针对可能出现的船舶搁浅、钻井船事故、船舶碰撞重大事故,中俄双方可整合资源,共享信息,加强提高突发事件应对和海域搜救能力培养。

第四,创新完善投融资机制。在投资风险和金融风险加大的背景下,中国参与俄罗斯北极开发,需加强对北极的综合性研究,尤其是对项目的地缘政治、社会经济风险和生态影响进行前瞻性评估^①。应以市场为导向,坚持互利互惠,遵守国际通行规则,坚持融资来源多元化,大力发展产业投资基金和区域股权与债券市场建设,积极吸引国际金融组织的信贷融资,引入PPP融资模式,形成多层次、多渠道的融资体系。

第五,进一步加强中俄战略互信,利用中俄高层交往和各领域合作机制完备的优势,加强两国在北极开发中的政策对接,加强双方在北极理事会各工作组中的协调,探讨制定北极合作的中长期规划,提高北极开发中制度性安排水平和可预测性,激发务实合作的内生动力。

中俄互为北极开发最大的优先合作伙伴,已在气候变化、科学考察、航道开发利用、能源开发、基础设施建设等方面进行了卓有成效的合作。面向未来,中俄北极合作还有较大提升空间,需在克服困难和应对挑战中加强磨合,为北极的稳定和可持续发展作出贡献。

(责任编辑:高晓慧)

^① 李建民:《推动中俄经贸合作行稳致远》,《中国社会科学报》2019年6月11日。