

# 俄罗斯新版北极政策的目标选择 与中俄合作空间

张祥国 李学峰 滕欣

**【内容提要】** 北极地区的战略利益对俄罗斯国家安全的重要性远胜于其他北极国家。俄罗斯在融入西方的长期努力遭到失败而开启“转向东方”战略的同时,北极能源资源和航道所具有的全球意义和国际影响力日益凸显。俄罗斯顺势利导加快调整北极开发战略,集中出台了一系列新版北极政策文件,将北极开发由地区性议题上升为国家安全战略的一个重要方向。由于受到地理环境、国内改革动力、地缘政治风险以及乌克兰危机升级引发的北极治理震荡等重大影响,新版北极政策实施面临长期的挑战。考虑到中俄两国关系以及在北极利益上的互补性,双方共建“冰上丝绸之路”为俄罗斯北极开发提供了重大战略机遇。

**【关键词】** 俄罗斯 新版北极政策 北极开发 “转向东方”

**【基金项目】** 国家海洋局极地考察办公室南北极环境综合考察评估与管理项目“大国博弈背景下的我国南北极空间治理关键问题研究”(项目编号:C3220JD01)。

**【作者简介】** 张祥国,国家海洋技术中心副研究员;李学峰,国家海洋技术中心副研究员;滕欣,国家海洋技术中心研究员。

全球气候变暖正在加快重塑北极的自然属性与地缘环境。随着北极治理逐步走向深入,北极地缘经济联系日趋紧密,北极地缘竞争大幅升温,俄罗斯开始将更多目光投向北极。2020年前后,俄罗斯集中出台《2035年前北方海航道基础设施发展规划》(以下简称《2035年北方海航道规划》)<sup>①</sup>、《2035年前俄罗

<sup>①</sup> План развития инфраструктуры Северного морского пути до 2035 года. <http://government.ru/docs/38714/>

斯联邦北极地区国家基本政策》(以下简称《2035年北极政策》)<sup>①</sup>、《2035年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》(以下简称《2035年北极战略》)<sup>②</sup>等一系列新版北极政策文件,从国家战略层面重构了俄罗斯北极领土的发展蓝图。本文尝试从俄罗斯“转向东方”战略实施的脉络出发,梳理和分析俄罗斯新版北极政策出台的动因、主要目标及其面临的挑战,为未来中俄北极关系发展提供参考。

## 一 俄罗斯新版北极政策出台的动因与考量

自20世纪90年代苏联解体以来,美欧主导的国际话语体系对俄罗斯国内外政策产生了重大影响。在初期全面倒向西方的尝试遭遇失败后,俄罗斯开始“转向东方”,在此过程中加快经略远东和北极领土成为该战略的重要内容。

### (一)“转向东方”战略为俄北极政策提供了决策基础

俄罗斯独立初期,经济社会发展一度陷入停滞、动荡甚至崩溃的边缘,国力急剧衰退,加之北约和欧盟持续向东扩张使得俄罗斯的战略空间严重受压,在2000年普京总统开始执政时,俄罗斯国内国际环境都处于非常困难的时期。进入21世纪,随着亚太地区社会经济快速发展,其地缘影响力与日俱增,俄罗斯开始将更多视线投向东方,积极发展与亚太国家的政治经济联系。而远东地区以其突出的地理优势、丰富的自然资源成为俄罗斯融入亚太经济圈、发挥全球影响力的重要平台。2012年普京总统称,“俄罗斯全面走向亚太地区,是确保远东和北方地区高速发展、赢得国家辉煌的最重要砝码”<sup>③</sup>。不过,2013年版《俄罗斯联邦对外政策构想》优先关注与独联体国家、欧盟和美国等发展关系,亚洲国家则排在上述国家之后<sup>④</sup>。此时,“转向东方”政策更

<sup>①</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text/0001202003050019>

<sup>②</sup> Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Text/0001202010260033>

<sup>③</sup> Vladimir Putin, An Asia – Pacific Growth Agenda, the Wall Street Journal, Sep. 6, 2012.

<sup>④</sup> 《俄罗斯“新外交政策”构想出台》, <http://world.people.com.cn/n/2013/0221/c57507-20559858.html>

多关注能源外交,以便“搭上亚洲繁荣的顺风车”,而没有被纳入国家战略规划之中,且其实施也并不紧迫<sup>①</sup>。

2014年乌克兰危机引发的欧美制裁造成俄罗斯与西方关系持续恶化,国内经济状况面临巨大困难。为了对冲西方制裁压力,国内政界、学术界和民众开始更多地认为,俄罗斯的发展不能只靠西方,外交战略东进是必然的选择,继续寻求与西方合作是软弱的象征<sup>②</sup>,利用好亚洲新机遇应成为俄对外关系的重要方向<sup>③</sup>。以2014年出台的《2025年前远东联邦区社会经济发展国家规划》为标志,俄罗斯全面加快了远东地区的开发步伐。一方面,深入改革和创新远东地区的投资制度、移民政策和发展机构,包括远东发展基金(2011年)、《俄罗斯联邦社会经济超前发展区法》(2014年)、《符拉迪沃斯托克自由港法》(2015年)、“远东一公顷”法案(2015年)、联邦政府远东发展部(2012年)、远东发展集团(2015年)、远东人力资源发展局(2015年)、远东吸引投资和出口支持局(2015年)等,形成了涉及投资、税收、社会保险、自由关税、出口退税、行政审批服务、预算资金支持、出口引导、融资、人力资源引进、移民和就业等全方位的特殊优惠政策与制度保障,构建起一个超级发展机制。另一方面,加强与亚太国家的地缘经济联系,欧亚经济联盟及其与“一带一路”对接<sup>④</sup>、中俄新时代全面战略协作伙伴关系<sup>⑤</sup>、“大欧亚伙伴关系”倡议<sup>⑥</sup>等在俄罗斯外交框架中愈发重要。俄罗斯经济外交全面发力,与中国达成包括东线天然气供应、高铁、高科技园区、货币互换等38项重大合作清单

① Bhavna Dave, *Russia's Asia Pivot: Engaging the Russian Far East, China and Southeast Asia*, RSIS Working Paper, May. 17, 2016, p. 3.

② *Russia's Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation*/Blakkisrud, Helge, Elana Wilson Rowe, eds. Springer, 2017. p. 167.

③ [俄]季莫菲·博尔达切夫,齐晓彤译:《俄罗斯“转向东方”的现实考量》,《中国投资》2019年第19期。

④ 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》, [http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c\\_127780866.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780866.htm)

⑤ 《习近平同俄罗斯总统普京举行会谈 两国元首共同宣布发展中俄新时代全面战略协作伙伴关系》, [http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c\\_1124588501.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c_1124588501.htm)

⑥ “大欧亚”是一个总体概念。从俄罗斯方面看,它是一个基于地理和政治概念的战略倡议或者构想。2016年6月17日,普京在圣彼得堡国际经济论坛上提出“大欧亚伙伴关系”。参见:В. В. Путин. Выступление на пленарном заседании XX Петербургского международного экономического форума. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52178>

(2014年),续签《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024年)》<sup>①</sup>,中俄共建“冰上丝绸之路”,与印度加强“特殊和特权战略伙伴关系”<sup>②</sup>,主导欧亚经济联盟分别与越南(2015年)和新加坡(2019年)签订自贸区协定<sup>③</sup>,构建中蒙俄经济走廊(2016年),与东盟签署《欧亚经济联盟与东盟合作计划》(2019年),与韩国“新北方政策”对接<sup>④</sup>,举办“东方经济论坛”(2015年)等,不断扩大远东对外开放的力度,推动“转向东方”战略不断走向深入。

从“转向东方”战略实施效果来看,一方面,让俄罗斯看到了与亚太国家合作创造的巨大红利,俄亚之间与俄欧之间的经贸规模差距缩减,2019年,俄与亚洲的贸易总额为2621亿美元,而与欧洲贸易总额为3327亿美元<sup>⑤</sup>;另一方面,让俄罗斯看到了拓展区域合作的巨大空间。随着《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式启动<sup>⑥</sup>,域内各国对“一带一路”倡议也逐渐达成共识并加速落地,这对俄罗斯发展远东地区无疑是重大利好,极大地扩展了俄方的经济利益范围。总体上,俄罗斯实施“转向东方”战略对远东地区的发展支持实际上已经具有显著的地缘政治和国家重大经济利益特征,反映俄罗斯积极介入亚太地区一体化进程、发展互利合作关系的强烈愿望。

## (二) 新版北极政策为深化“转向东方”战略提供了重要发展空间

俄罗斯的北极领土从西部的俄罗斯与挪威边界向东延伸到白令海峡,拥有广阔的北冰洋海岸线,形成了一个既具有巨大经济机会又具有较大地缘战略脆弱性的海洋空间。早在苏联时期,北极领土的定位更多是作为原材料供应地和军事前哨基地。俄罗斯独立初期,随着“冷战”结束,俄罗斯经济社会发展陷入震荡衰退,无力支撑北极地区发展的资源投入和财政支持,导致北极开发处于停滞状态。对北极开发的再重视起因于远东开发实践向北极领

① 《中俄签38项“大单” 西线天然气磋商或11月达成》, <http://news.sohu.com/20141014/n405083413.shtml>

② 杜志远:《印俄加速建设“特殊和特权战略伙伴关系”》,《联合早报》2019年11月8日。

③ 《普京签署欧亚经济联盟与越南自贸协定》, <https://www.chinanews.com.cn/gj/2016/05-02/7855582.shtml>;《最高欧亚经济理事会与新加坡签自贸协定》, <http://www.chinanews.com.cn/m/gj/2019/10-02/8970453.shtml>

④ 郭锐、孙天宇:《韩国“新北方政策”下的北极战略:进程与限度》,《国际关系研究》2020年第3期。

⑤ 冯绍雷:《普京执政20年与俄罗斯对外战略新动向》,《当代世界》2020年第9期。

⑥ 《全球最大自贸区启航:RCEP将如何提升中国开放水平?》, <https://www.china-news.com.cn/cj/2022/01-01/9642356.shtml>

土的拓展,以及同期北极地区地缘政治经历的最为深刻的历史性变化。

进入 21 世纪,北极气候变暖、适航海域持续扩展和经济全球化正在相向而行,北极开发与治理进入新的演进阶段,其中,北极航道商业通航成为北极地缘经济环境最为重大的变迁。积极争取北极利益成为北极国家和“近北极国家”的重要战略诉求。北极国家对北极地缘竞争的认知也发生了重大转变。其中,美国新的北极战略更为强调安全属性,美国国防部于 2019 年 6 月发布的新版北极战略明确强调,建立基于规则的北极秩序<sup>①</sup>,保持军事力量的前沿部署。加拿大在新北极政策文件《加拿大北极与北方政策框架》中也明确要加强加拿大的北极地位<sup>②</sup>,同时提高对北极领地的监视能力。挪威在 2020 年就高纬度北部地区发布新白皮书,强调安全问题与区域发展并重,且积极邀请美国等盟国力量来参与挪威北部地区的海洋治理<sup>③</sup>。丹麦《2019 ~ 2020 年外交与安全政策战略》提出,推进北欧国家北极安全形势论坛机制建设,以及加强与美国的合作<sup>④</sup>。瑞典基于新的北极地缘政治现实,正在将维护其北极利益的重要性提升到国家安全层面<sup>⑤</sup>。芬兰在参与北欧五国防务合作机制的基础上,以增强型合作伙伴国身份来加强与美国、北约的防御合作。北约也在采取“抵近钳制”行动来密切监视俄罗斯的北极活动<sup>⑥</sup>。

在此情况下,北极地区已由地区性议题上升为俄罗斯国家安全战略的一个重要独立方向。俄罗斯集中出台《2035 年北方海航道规划》《2035 年北极政策》《2035 年北极战略》《北极地区社会经济发展综合计划》<sup>⑦</sup>《北极地区发

---

① U. S. Department of Defense, Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>

② 周超:《加拿大颁布新北极政策》, <http://www.nmdis.org.cn/c/2019-09-20/68924.shtml>

③ What is the Point of Norway's new Arctic Policy? <https://www.thearcticinstitute.org/point-norway-new-arctic-policy/>

④ 孙凯、张现栋:《两难困境下的丹麦北极战略及其走向》,《中国社会科学报》2021 年 5 月 13 日。

⑤ Now the Swedes Also Fear Increased Militarization of the Arctic, <https://www.hignorthnews.com/en/now-swedes-also-fear-increased-militarization-arctic>

⑥ 肖洋:《威慑与防御:北约对俄罗斯“抵近钳制”的北极拐点》,《和平与发展》2021 年第 4 期。

⑦ Правительство утвердило государственную программу развития Арктики. <http://government.ru/news/41894/>

展战略行动计划》<sup>①</sup>等新版北极政策文件,赋予北极领土新的职能和定位的根本原因在于,北极领土开发与俄罗斯能源战略、远东发展战略、经济创新发展战略乃至国家安全战略的内在关联性极强,关系到俄罗斯国家的复兴和作为全球大国地位的连续性,凝聚着俄罗斯国家的核心利益。正如2020年12月普京总统所称,“在未来的几十年,俄罗斯将扎根北极和北方领土,这事关俄罗斯的未来”<sup>②</sup>。

在俄罗斯远东地区开发一再拓展、开发政策不断推陈出新的情况下,毗邻远东且拥有雄厚工业基础的北极地区再开发顺势成为俄罗斯国家发展战略的必然选择。

## 二 俄罗斯新版北极政策的主要目标

从俄罗斯新版北极政策的目标看,其已远远超出经济范畴,被视作未来15年乃至更长时期内俄罗斯统筹北极地区经济社会发展、维护国家主权和领土完整以及保障国家安全在内的全方位纲领性文件,其主要目标体现在以下六个方面。

### (一) 深入推动北极资源开发转型

俄罗斯《2035年北极政策》强调,北极地区是保障国家社会经济发展的战略资源基地。其中,创新资源开发方式、推动北极经济多元化正在成为俄罗斯北极开发的新特点。

首先,重点开发对象由油气资源扩展到煤炭、稀有金属、建筑材料、森林资源和生物资源等。油气资源不再局限于北极大陆架,主要区域转到包括亚马尔半岛在内的陆地区域,并且优先开发液化天然气(LNG),明确制定2024年达到4300万吨、2030年达到6400万吨、2035年达到9100万吨的具体目标。2020年,俄罗斯石油公司(Rosneft)启动了位于泰梅尔半岛的东方石油(Vostok Oil)项目,该项目资源基地石油储量高达60亿吨,成为北极地区的发展重点<sup>③</sup>。为此,该公司正在喀拉海上建造一个新的北极海港布赫塔塞维

<sup>①</sup> Правительство утвердило план мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны и Основ госполитики в Арктике. <http://government.ru/news/42000/>

<sup>②</sup> 《普京:未来几十年,俄罗斯将扎根北极和北方领土》, [https://www.guancha.cn/international/2020\\_12\\_05\\_573620.shtml](https://www.guancha.cn/international/2020_12_05_573620.shtml)

<sup>③</sup> 袁媛:《“东方石油”项目将成为俄罗斯经济的驱动力》, [https://www.sohu.com/a/453893311\\_694318](https://www.sohu.com/a/453893311_694318)

尔港(Bukhta Sever),以承担在北极水域的石油运输任务<sup>①</sup>。

其次,构建以碳氢生产为主的一系列资源能源战略基地。新版北极战略详细规划了科拉半岛矿产资源基地、科米共和国煤炭原料深加工化工综合体和采矿冶金综合体、克拉斯诺亚尔斯克边疆区西泰梅尔煤矿群、楚科奇自治区白令煤矿原料中心和拜姆金属矿产中心、新地群岛铅锌矿产资源中心等一系列大型基地建设项目,发展新型现代化工业生产企业。

最后,加快研究用于北极开发的新技术。新版北极政策强调,加快研究北极油气开发技术和相关工业产品技术,对现有海洋工程装备制造和矿产原料中心进行现代化升级改造,通过落实北极大型投资项目来牵引和驱动科学密集型产业和高科技产业的发展。

### (二) 组建以北方海航道为基础的国家运输干线

新版北极政策从全球视野出发,将海上交通纳入国家统一运输体系框架内,以北方海航道为基础在亚欧大陆之间建设具有竞争力的国家运输干线,并制定了时间表和路线图,提出2024年、2030年和2035年三个时间节点的三阶段发展任务和运量指标,以最终实现北方海航道全年全段常态化通航、建成用于转运国际集装箱货物的枢纽港口和亚欧重要海上贸易通道的目标。为此,俄罗斯详细提出了下列任务,包括完善港口吞吐量、导航、气象监测等沿岸公用设施,建立由“领袖”级核动力破冰船组成的船队,打造俄北极航道集装箱运营商,在堪察加州和摩尔曼斯克州建立航道末端转运港口,对极地港口进行现代化改造,探讨将河流与海洋运输相结合等。

普京在2021年“第六届东方经济论坛”上表示:“北极是亚欧航运的未来,计划在2022年开通从符拉迪沃斯托克经北方海航道到圣彼得堡的首批北极定期集装箱航线。”<sup>②</sup>这预示着该项目的启动为建立连接欧亚的全球性过境航线迈出重要一步。

### (三) 努力缩小和平衡俄西部与东部地区之间的差距

《2035年北极政策》新增了保障北极居民高质量的生活水平和福利、保护北极原住民的传统经济活动与生活方式的内容,将北极地区人口增长、失业率、新增就业岗位和平均薪酬作为绩效指标,这进一步增强了开发北极带

<sup>①</sup> 《俄罗斯石油公司的新北极油港开始成形》, <http://www.polaroceanportal.com/article/3958>

<sup>②</sup> 《普京:俄罗斯明年将开通北方航道集装箱船航线》, [http://www.eworldship.com/html/2021/ship\\_inside\\_and\\_outside\\_0908/174581.html](http://www.eworldship.com/html/2021/ship_inside_and_outside_0908/174581.html)

来的普惠和外溢效应。普京总统强调,北极地区居民的生活质量应不低于国家平均水平,同时要充分照顾北极原住民的特殊需求<sup>①</sup>。《2035年北极战略》细化了摩尔曼斯克州、涅涅茨自治区、楚科奇自治区、亚马尔-涅涅茨自治区、卡累利阿共和国、科米共和国、萨哈(雅库特)共和国、克拉斯诺亚尔斯克州、阿尔汉格尔斯克州等地的主要发展方向,加快改变各地区在项目数量、产业多样化、发展速度、经济活跃度和经济总量等方面“西重东轻”的不均衡发展状态。

在体制和机制创新方面,俄罗斯实施了以下几项措施并取得一定成效。一是以《2025年前俄罗斯联邦空间发展战略》(2019年)<sup>②</sup>和《2024年前远东发展国家纲要及2035年远景目标》(2020年)为标志<sup>③</sup>,将远东地区和北极领土共同定位为地缘战略区并纳入统一发展框架,实施远东和北极联动发展政策。同时,《2035年北极战略》规划了三个阶段发展设想并制定了经济社会发展目标的14项标准。二是将俄远东发展部更名为远东和北极发展部,职能范围在原有基础上扩展到北极地区,在远东地区业已实施的“一区一港”机制和各项特殊优惠政策全盘移植到北极领土,并在投融资、移民环境、基础设施建设、经济开放等领域加大政策力度。同时,将远东和北极发展基金、远东和北极人力资源发展局、远东吸引投资和支持出口署、远东和北极发展集团联合打造成为一个拥有超级发展机制的统一集团<sup>④</sup>,以更好地推动远东与北极领土的联动发展。三是积极构建包括吸引外资、开发北极大陆架项目等措施在内的北极优惠机制<sup>⑤</sup>,包括将“俄罗斯北极发展支撑区”作为北极地区综合开发的新平台和实施北极战略的关键区<sup>⑥</sup>,同时,设立联邦北极发展支撑区规划办公室来保障经济项目在规划设计、目标制定、资金预算及实施等整

---

① В Совете Федерации обсудили Стратегию развития Арктической зоны России до 2035 год. [https://vesti-yamal.ru/ru/vesti\\_arktiki/v\\_sovete\\_federacii\\_obsudili\\_strategiyu\\_razvitiya\\_arkticheskoi\\_zony\\_rossii\\_do\\_2035\\_goda](https://vesti-yamal.ru/ru/vesti_arktiki/v_sovete_federacii_obsudili_strategiyu_razvitiya_arkticheskoi_zony_rossii_do_2035_goda)

② Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. <https://www.economy.gov.ru/material/directions/>

③ 《俄罗斯〈2024年前远东发展国家纲要及2035年远景目标〉基本情况》, <http://oys.mofcom.gov.cn/article/ojyss/ztdy/202010/20201003011224.shtml>

④ 《俄成立远东和北极发展集团》, <http://www.chinaru.info/News/shizhengyaowen/62988.shtml>

⑤ 杨莉:《远东是中俄合作重要平台》, [https://m.sohu.com/a/301745249\\_162522](https://m.sohu.com/a/301745249_162522)

⑥ 张慧智、徐曼:《俄罗斯“北极发展支撑区”建设与中俄合作新思路》,《亚太经济》2020年第3期。

体过程中协调支撑区的管理和运行。2020年7月出台《俄罗斯联邦支持北极地区企业活动优惠法》，规划将北极地区打造成为享有统一优惠政策的特别经济区<sup>①</sup>。

#### (四) 巩固北部边界安全,确保主权和领土完整

当前北极气候变暖不断加剧,意味着俄罗斯安全长期依赖的北方屏障存在出现漏洞的可能性。为此,加快完成对北极地区的地理勘探、获取关于北冰洋海底部分区域是俄罗斯大陆架自然延伸的足够证据、推进北极边界的划定是俄北极战略的重要内容。

同时,《2035年北极政策》明确指出了俄罗斯维护国家安全面临的主要挑战,包括:一些国家试图单方面修改有关北极国际公约,北极海上划界的国际法不完善,有关方面干扰甚至阻止俄在北极的合法经济活动,有关国家在北极加强军事力量导致北极冲突的危险加剧,歪曲和抹黑俄罗斯的北极行动和活动。该文件两次提到北极地区发生冲突的可能性在不断增大。为巩固和保障国家北部边界安全,俄罗斯正加快打造防空网、更新核潜艇、列装高超音速导弹、添置军用破冰船等北极军事化建设,旨在保持绝对优势的战略威慑。

#### (五) 保持北极地区作为和平与国际合作的区域

《2035年北极战略》提出,俄罗斯将在国际法以及包括北极理事会、“北极五国论坛”、巴伦支海欧洲北极理事会在内的区域合作机制框架内,与北极国家在经济开发、科技、文化、气候变化和环境保护等方面开展互利合作,并就北冰洋外大陆架问题保持互动。俄强调要支持北极理事会在涉及北极的国际活动中发挥作用,协助北极国家建立统一区域搜救体系的努力,以及通过互利合作在北极工业、交通运输、能源等项目中提升环境保护标准来推动应对气候变化的进步。

《2035年北极战略》强调,俄罗斯在2021~2023年担任北极理事会主席期间应开展有效的工作,以确保北极地区的可持续发展和原住民文化遗产等项目的进行。同时,俄罗斯还担任北极经济理事会和北极海岸警卫队论坛的主席国,前者旨在促进北极商业投资活动和稳定经济发展,后者旨在促进8个北极国家海岸警卫队的协调与合作。俄罗斯利用主席国身份支持这些北极国际组织的活动,努力提升自己的软实力和国家形象。

---

<sup>①</sup> 杨莉:《俄罗斯北极地区发展政策绵密出台》, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_8728842](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8728842)

### （六）重视应对气候变暖带来的自然风险和威胁

《2035年北极战略》高度关注北极气候变暖,不再局限于气候变化对生态和海洋生物多样性的影响,将之提升为俄罗斯北极地区发展和国家安全面临的首要风险和威胁,指出气候变化在带来新发展机遇的同时,也可能给俄罗斯乃至世界的经济和安全带来风险,并针对性地提出一系列应对举措,包括完善适应北极气候变化的基础设施,研发有关工程技术解决方案以消除对陆地环境和公众健康产生的负面影响,确保经济社会可持续运转。同时也提出建立预防和消除紧急情况的相关任务。

总体上,从俄罗斯新版北极政策文件可以看出,俄罗斯对北极地区面临的威胁以及开发的利益认知更加清晰,对北极地区开发持更加开放的态度,无论是资源勘探还是投资参与,其合作伙伴选择已从北极国家扩展到全球合作伙伴。

## 三 俄罗斯新版北极政策面临的重大挑战

由于北极自然生态的特殊性以及北极问题的复杂性,俄罗斯新版北极政策的实施也面临着包括自然地理条件、国内经济社会基础、北极地缘政治风险等一系列因素的制约。

### （一）俄罗斯自然地理条件的制约性

俄罗斯的海洋地理条件存在天然局限性,大部分地区气候寒冷,缺少温暖港湾,海岸利用性较差,东西部和北部地区相互之间的地理联系性不强,寒冷的北冰洋和太平洋大部分海岸不具有常年不冻港,而温暖的波罗的海和黑海方向的出海通道受到外部力量的严重制约。时至今日,外有北约东扩,内陷经济困境,造成俄罗斯海上活动空间变小,海上行动能力急剧降低,俄罗斯海权境况较以往更为不利。虽然北极航道成为俄罗斯改善海权、走出战略困境的重要突破口,但限于当前的北极环境、技术要求和成本等,短时期内北方海航道实现规模化商用还不现实,不能缓解俄紧迫的海权窘境。

### （二）俄国内经济社会条件改善缓慢

2000年普京总统执政以来,采取有力的经济转型和体制改革政策,在早期经济保持较高增长之后,2008年国际金融危机和2014年乌克兰危机引发的欧美制裁等对其经济造成严重冲击,经济增长速度变慢,有些年份甚至还出现负增长。俄罗斯GDP已从2013年的2.29万亿美元降至2019年的1.69

万亿美元<sup>①</sup>。俄罗斯以化石燃料为主的产业结构也没有明显改善,主导产业主要为石化、天然气、冶金、军工等重工业;在其出口产品中,能源燃料占63.8%、矿产品和金属占5.5%、工业制成品仅占20.6%<sup>②</sup>,而且产业发展形成了对外部市场的严重依赖。这阻碍了经济向绿色低碳转型的进度。但是,俄罗斯将能源和矿石等大宗原材料出口作为其外交的重要工具,加之可获取高额利润,俄罗斯并不急于推进产业结构的转型和升级。俄罗斯人力资源市场前景也面临人口结构变化和高端人才供给不足的压力。根据欧洲议会智库有关研究,俄罗斯劳动力总量由2005年的9000万降至2018年的8300万左右,劳动力规模减少了近1000万且面临明显的结构性矛盾,尤其是高素质劳动力的培养面临巨大挑战<sup>③</sup>。另外,自2020年开始的新冠肺炎疫情给俄罗斯经济造成重大损失,实体经济和金融业呈现直线下滑态势<sup>④</sup>。

从现实情况来看,北极开发主要依靠联邦政府的推动,地方政府与民间力量参与不充分。政府是否有足够的经济实力和改革动力改变资源依赖型经济发展模式是一个未知数。与此同时,法律制度不完备、人力资源流失、政府管理能效低下、投资环境不理想、腐败现象突出和社会治安问题等方面的挑战仍然较大,也成为吸引投资的重大障碍<sup>⑤</sup>。有些地方当局担心超前发展区和自由港等制度对地方财政收入带来负面影响,变相取消一些政策优惠。在外国移民、生态安全等方面旧式思维的回潮致使一些投资项目难以落实。例如,《哈巴罗夫斯克边疆区边境地区开发规划》<sup>⑥</sup>和《2030年前犹太自治州社会经济发展战略》等都专门阐述了来自中国的移民威胁、经济扩张、跨国犯

① 陆南泉:《普京执政二十年的俄罗斯经济》,《经济观察报》2020年12月7日。

② 俄联邦国家统计局, [https://gks.ru/bgd/regl/b19\\_11/Main.htm](https://gks.ru/bgd/regl/b19_11/Main.htm)

③ 《如何突破滞胀——俄罗斯七大经济挑战》, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/Idan/2018/625138/EPRS\\_IDA\(2018\)625138\\_EN.PDF](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/Idan/2018/625138/EPRS_IDA(2018)625138_EN.PDF)

④ И. Липсиц. Этот кризис может оказаться тяжелее, чем в 90 – е годы. <https://newizv.ru/article/general/08-04-2020/igor-lipsits-etot-krizis-mozhet-okazatsya-tyazhelee-chem-v-90-e-gody>

⑤ Paul Stronski, Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic, <http://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>

⑥ Региональная программа Хабаровского края "Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года". <http://publication.pravo.gov.ru/File/GetFile/2700201609290002?type=pdf>

罪以及领土威胁等风险<sup>①</sup>。

### (三) 北极海域与其他地缘政治板块的联动性日趋增强

2022年2月24日开始的俄对乌特别军事行动成为引发北极治理发生震荡、分化乃至变局的重大变量。美西方对俄罗斯的战略施压和全面制裁已经扩展到北极海域,坚持了20多年的“北极例外论”终于破防。

首先,俄罗斯参与北极治理受到极大限制。事实上,包括北极理事会、北欧部长理事会、波罗的海国家理事会以及面向欧盟的巴伦支海欧洲北极理事会和“北方维度”等涉及俄罗斯领土的合作或与俄罗斯机构的合作都已被搁置<sup>②</sup>,甚至不涉及俄罗斯政府的“北极科学峰会周”活动也受到了影响<sup>③</sup>。北极理事会作为当前北极治理中最为重要的区域性机制安排,成员国的权利和基本决策规则是组建北极理事会的关键部分。没有俄罗斯这一北极大国的实质参与,北极治理将困难重重。

其次,俄罗斯开发北极的努力遭受重创。来自欧美的英国石油公司、壳牌公司、挪威国家石油公司、挪威银行投资管理公司、美国埃克森美孚公司、法国道达尔能源集团等大型石油公司与投资者纷纷退出或不再参与俄罗斯包括北极领土在内的新项目<sup>④</sup>。地中海、马士基、阳明、现代等航运公司也开始暂停到俄罗斯的集装箱班轮服务<sup>⑤</sup>,通过北方海航道的国际货运量逐步走低。2022年乌克兰危机升级使西方与俄相关的北极开发合作和未来的能源贸易存在着很大的不确定性,这将大幅延缓北方海航道及其沿线地区的开发进程。

最后,俄罗斯面临更加严峻复杂的北极地缘政治环境。在北极,由于俄

---

① Стратегия социально – экономического развития Еврейской автономной области на период до 2030 года. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102115928&backlink=1&nd=185122938&rdk=>

② The Arctic Council Can Continue without Russia, <https://www.arctictoday.com/the-arctic-council-can-continue-without-russia/Suspending-Activities-Involving-Russia-in-the-Barents-Euro-Arctic-Cooperation, March-09, 2022>, <https://www.highnorthnews.com/en/suspending-activities-involving-russia-barents-euro-arctic-cooperation>

③ A New Course for the Arctic Council in Uncertain Times, <https://www.arctictoday.com/a-new-course-for-the-arctic-council-in-uncertain-times/>

④ Major Oil Companies and Investors Pull Back from Russian Arctic Oil and Gas, <https://www.arctictoday.com/major-oil-companies-and-investors-pull-back-from-russian-arctic-oil-and-gas/>

⑤ 《俄罗斯运输线受阻》, [https://www.guancha.cn/zuoqianhu/2022\\_03\\_15\\_630334\\_s.shtml](https://www.guancha.cn/zuoqianhu/2022_03_15_630334_s.shtml)

美两国的北极战略目标存在着结构性矛盾,事实上已经形成以俄罗斯为一方与以美国为代表的北约为一方的对峙局面。2021年6月,北约布鲁塞尔峰会正式同意制定北约的北极战略来扩展影响力<sup>①</sup>。而2021年7月发布的新版《俄罗斯国家安全战略》直指美国和北约是主要的军事威胁<sup>②</sup>。芬兰和瑞典也紧紧抓住这一彻底摆脱俄罗斯影响的时机,通过加入北约来重塑自身的长远战略安全<sup>③</sup>,这使得北约军力可以直抵俄罗斯北极领土边界。俄罗斯西北部边界的地缘环境即将发生重大历史性改变。

#### 四 俄罗斯新版北极政策的经济机会与中俄合作空间

从当今俄罗斯对外关系发展来看,俄罗斯正在摆脱与欧洲建立战略合作伙伴的习惯性努力,从西方转向东方,面向亚太地区尤其是中国重新调整经济方向,以扩展自身的战略空间,这为新版北极政策提供了更多的经济机会。

##### (一) 亚太地区经济一体化为俄罗斯经济提供安全边际

世界百年变局与新冠肺炎疫情相互叠加,对世界经济造成重大影响。全球主要国家都在努力打造或重组自主可控、安全稳定的产业链条,为世界经济“硬着陆”未雨绸缪,尤其是处于全球产业链条中高端位置的发达国家,开始采取限制乃至“脱钩”政策加强自保,西方的孤立主义和保护主义倾向削弱了全球化进程。

在亚太地区,2022年1月,《区域全面经济伙伴关系协定》正式生效,标志着全球人口最多、经贸规模最大的自由贸易区建设取得重大成功,将亚太地区的区域经济一体化提升到新的高度。更高标准和更高层级的经贸资源整合将进一步加强东亚地区在世界经济中的驱动和引领作用。尤其是中国正加快构建以国内大循环为主、国内国际双循环相互促进的新格局,其中,内循环的经济驱动能力更加凸显;而亚太地区与中国日益紧密的经贸联系在一定程度上更是成为中国内循环的延伸。另外,中国仍然是全球经济增长的重要引擎。总体上,以中国为主要代表的亚太地区发展格局的演进成为国际政

<sup>①</sup> 《2021年北约峰会:不能再将北极作为次要问题》, <http://www.polaroceanportal.com/article/3711>

<sup>②</sup> 《新版〈俄罗斯国家安全战略〉:为应对西方挑战指明道路》, <https://3g.163.com/dy/article/GC57GOVG0530W6DQ.html>

<sup>③</sup> 《芬兰瑞典正式递交加入北约申请》, [http://www.news.cn/world/2022-05/18/c\\_1128662593.htm](http://www.news.cn/world/2022-05/18/c_1128662593.htm)

治经济演进的关键<sup>①</sup>。

对于俄罗斯来说,在复杂多变的世界里,其面临的首要问题就是经济安全。这也是俄罗斯力推在欧亚经济联盟、上海合作组织、“金砖国家”以及与东盟各国合作的框架内开展大规模经济合作、整合欧亚大陆的“大欧亚伙伴关系”的重要原因。在与欧洲不断疏远的情况下,为改善当前的不利环境和条件,加强与亚太地区的区域经济联系成为俄罗斯保持经济稳定增长的当务之急。

### (二) 俄罗斯北极开发与亚太地区贸易互补性强

俄罗斯与亚太地区各国具有地缘便利性、资源禀赋和贸易互补性的合作基础,具有开展经济合作的天然优势。俄罗斯增加对亚太国家的能源出口有利于实现出口市场多元化,使其能源价格保持相对稳定状态,从而保障经济平稳运行。亚太地区巨大的消费市场也需要长期稳定的能源供给,双方开展能源合作互利共赢,前景广阔。俄罗斯通过对远东和北极的产业经济链条进行革新性重组参与亚太地区经济要素的流动,这对俄罗斯经济将起到至关重要的提振作用。

新版北极政策重视发展与亚洲国家的北极合作<sup>②</sup>。其中,建立开放型合作关系是北极开发的重点。北极开发措施整体复制了远东模式,但相比远东政策,新版北极政策提供了更大幅度的优惠,如设立免税区、将北极领土整体纳入经济特区等,以优化营商环境。另外,新版北极政策已成为国家发展战略,得到普京总统的全面领导和强势推动。这些都为俄罗斯北极开发和与亚太国家合作创造了有利的宏观条件。

### (三) 新版北极政策下的中俄合作空间

中俄两国在地理位置上毗邻而居,俄罗斯是世界最大的北极国家,中国是地缘上的“近北极国家”。随着中俄新时代全面战略协作伙伴关系的深入发展,两国之间的战略合作没有止境<sup>③</sup>,两国在北极开发与治理方面存在着利益诉求的一致性和互补性。

中俄在远东地区的合作已经取得了建设性成果,为北极开发提供了有益

---

① 高乔:《亚太经济一体化“牵引”作用显现》, [http://intl.ce.cn/sjjj/qy/202205/12/20220512\\_37573562.shtml](http://intl.ce.cn/sjjj/qy/202205/12/20220512_37573562.shtml)

② 《俄外交部称金砖国家和上合组织的亚洲国家希望与俄罗斯在北极地区进行合作》, <https://tvzvezda.ru/news/2022522724-qB78s.html>

③ 《外交部:中俄战略合作没有止境 没有禁区》, <http://world.people.com.cn/n1/2021/0119/c1002-32005209.html>

的实践经验。早在 2009 年,两国针对在中国东北和俄罗斯远东毗邻地区同步实施振兴战略的共识,共同出台了《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要(2009~2018 年)》,并于 2018 年续签《中俄在俄罗斯远东地区合作发展规划(2018~2024 年)》。在双边合作机制方面,自 1996 年中俄总理定期会晤机制建立以来,已形成规格最高、组织机构最全、涉及领域最广的会晤机制,其中,2016 年建立的中国东北地区和俄罗斯远东及贝加尔地区政府间合作委员会成为第五个副总理级合作委员会。2013 年,中国推出了“一带一路”倡议,同年俄罗斯通过《2025 年前远东和贝加尔地区社会经济发展战略》,并专章论述与中国东北地区的优先合作<sup>①</sup>。

开发北极是全球未来的一个战略高地。在俄罗斯东向北向联动发展的战略布局下,俄罗斯新版北极政策的实施更是离不开中国的深入参与。早在 2017 年 7 月,中俄两国元首就依托北极航道发展过境运输以共同打造“冰上丝绸之路”的战略合作达成共识。尽管深化与中国的关系并非俄罗斯新版北极政策的重点目标,却是影响其前途的一个关键因素。2019 年 4 月,普京总统在圣彼得堡举办的“第五届国际北极论坛”上表示,“按照购买力平价来说,中国已经超越美国成为北极地区最大的经济体”,这充分显示俄罗斯把中国等拉入“近北极国家”范畴的意图。一方面,这有利于巩固俄罗斯在北极开发的主导权;另一方面,俄罗斯需要把中国等亚太地区的新兴经济体吸引到北极,希望凭借中国的资金、技术以及中国对欧洲方向的庞大贸易规模,彻底打通北极东北航道并确保其稳定发展。围绕北极开发的最为核心的两个方面——自然资源战略基地建设和北方海航道开发,吸引中国、印度等亚太国家建立互利互惠的双边或多边合作机制,一直是俄罗斯不遗余力宣传推介国际合作项目的重要目的。

当然,北极地区作为未来的新型海域,中国也有着切身的利益。中国参与北极开发的途径和方式主要有两个方面。一是北极航运通道。中国十分重视北极航道在未来全球海上贸易运输中的潜力。对中国而言,依托北极航道建设“冰上丝绸之路”能够进一步拓展东部沿海地区尤其是北方沿海地区的发展空间,推动中国北方经济和对外贸易的规划布局更新。北极航道的开辟有利于降低对传统航线的依赖性,对中国海上贸易安全意义重大。另外,“冰上丝绸之路”一旦实现贯通和常态化,将为中国参与北极治理的新路径和

<sup>①</sup> Стратегия социально – экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6632462/>

北极地缘经济发展提供切实可行的框架基础。二是能源安全保障。中国对油气资源有着巨大需求,是俄罗斯能源的重要出口市场。中俄首个特大型能源合作项目——亚马尔液化天然气项目便是合作的典范,成为中俄共建“冰上丝绸之路”的重要组成部分。当然,中国的北极合作面向北极国家以及“近北极国家”等与北极利益相关的国家或组织,应该坚持发展导向和多方合作共同开发,推动双边或多边的战略对接,沿着“冰上丝绸之路”,努力打造“北极命运共同体”。

## 结论与展望

俄罗斯北极政策的构建和成型有着深刻的国际和国内背景。在国家安全层面,西方对俄地缘利益步步紧逼,使俄罗斯不得不放弃一贯奉行的融入欧洲的政策,进而实施“转向东方”战略,将主要合作伙伴从西方转向东方,甚至可以说转向中国。在过去的20年中,以中国为代表的亚太地区经历了强劲的经济增长。俄罗斯面向亚太地区尤其是中国进行经济方向的重新调整,有利于逐渐破解受西方制裁的困境。对内,俄罗斯经济因愈加严重的制裁而将发展空间顺势收缩转移到远东和北极领土等欧亚大陆北部,这是俄罗斯国家安全战略纵深的底线,也是其未来谋求大国复兴、重塑欧亚大国和全球大国地位的动力所在。

俄罗斯对北极领土和远东地区的开发进行联动布局,在于两地所具有的自然资源优势,通过北极航道连通太平洋、北冰洋和大西洋的地理优势,以及紧邻亚太巨大消费市场和产业集群等经济区位优势,使俄罗斯在融入亚太区域经济合作的同时,既能够带动远东地区的经济增长与繁荣,也能够巩固北极利益,从而在东西方之间取得平衡,同时也为在长远战略上谋划国家的可持续发展提供基础。

当然,如果俄罗斯不能积极有效、平衡有序、富有创造性地解决国内的沉疴积弊,以及坚定不移地参与包括中国在内的亚太区域经济合作,考虑到北极地区在攸关人类生产发展方面具有全球性的意义和国际影响力,新版北极政策一旦失败或实质性丧失发展功能,则将对俄罗斯安全、稳定和经济发展产生不利影响。

(责任编辑:徐向梅)