

俄罗斯北极政策 及中俄北极合作现状与前景

裴耘莹

【内容提要】 俄罗斯高度重视北极资源开发和北方海航道建设。2020年俄罗斯再次制定国家北极政策,确定了新形势下俄罗斯在北极的国家利益、战略目标及其实现路径,使得北极地区开发对俄罗斯具有更加重要的战略意义。俄乌冲突明显影响俄罗斯北极开发进程。中国积极参与北极开发,俄罗斯是中国开发北极的重要合作伙伴,新国际环境使中俄北极开发合作面临挑战和机遇。该文概述了俄罗斯的国家北极政策,对中俄北极政策和实践进行了比较分析,并在实证分析基础上尝试探索中俄北极合作的潜力和前景。该文提出的中俄北极开发合作建议对完善中国北极政策和促进中俄北极合作具有参考意义。

【关键词】 北极 北方海航道 中俄合作 “一带一路” “冰上丝绸之路”

【作者简介】 裴耘莹,中国石油国际事业公司业务经理,俄罗斯高等经济大学学士,伦敦政治经济学院学士,清华大学苏世民书院硕士。

北极是地球最北端的地区,长期处在世界经济的边缘地带。近几十年来,全球气候变暖导致夏季冰层减少,北极开始具备独特的开发价值,吸引许多国家争相投入北极开发。有领土或领海在北极圈以北的国家称为北极国家,即加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、美国和俄罗斯。从2014年乌克兰危机到2022年俄乌冲突,国际地缘政治和经济发生了巨大变化,北极开发对俄罗斯具有了特别的战略意义。从地缘经济角度看,2013年中国提出的“一带一路”国际合作倡议与俄罗斯北极开发有直接关联。在日益复杂的国际政治、经济和军事环境下,这种关联显得尤为重要。俄罗斯是中国重要的北极开发合作伙伴。了解新形势下俄罗斯的北极政策对未来中俄共同制定

北极合作规划以及进一步深化和扩大两国经济合作有重要意义。

一 俄罗斯北极地区概况

通常说的北极指北极圈(北纬 $66^{\circ}34'N$)以北地区;也有以气候和生态学现象划分北极,指7月时的 $10^{\circ}C$ 等温线以北地区;还有把北极当作地理北极,称为北极点,也就是地球的自转轴在北半球与地表相交会的点。北极概念在日常使用中多指北极圈以北地区。北极地区的特点是冬季寒冷漫长、夏季短暂而凉爽。冬季气温可低至 $-40^{\circ}C$,有纪录的最低温度是 $-68^{\circ}C$ 。夏季平均温度在 $-10^{\circ}C \sim 10^{\circ}C$ 之间。北极地区中部是北冰洋,大洋四周连接欧洲、亚洲和美洲大陆。北冰洋也称北极海、北大洋或北极洋。北冰洋有巴伦支海、波弗特海、楚科奇海、东西伯利亚海、格陵兰海、哈得逊湾、哈得逊海峡、喀拉海、拉普捷夫海、白海和巴芬湾等边缘海和陆间海,主要岛屿有格陵兰岛、斯瓦尔巴群岛、北极群岛等。常年不化的冰层占北冰洋面积的 $2/3$,厚度多在 $2 \sim 4$ 米。中央的海冰已存在300万年,是永久性海冰。北冰洋水温大部分时间在 $0^{\circ}C$ 以下。北极凭借其独特的地理位置成为连接欧美、俄美和东亚与欧洲之间最短的空中和海上通道。无论从地缘经济还是地缘政治看,这对俄罗斯都具有十分重要的意义。

俄罗斯是最大的北极国家,其所属区域占整个北极的 $1/3$,面积约为480万平方公里,约占全俄总面积的 28% ^①。1926年和1979年苏联政府曾两次就北极地区的地理边缘界定问题作出相应决议,1979年后还对苏联地图作了相应修改。2020年俄罗斯以联邦法律^②形式对俄罗斯的北极地区(Арктическая зона Российской Федерации)概念再次作出明确界定,即“北极内俄罗斯陆上领土、与陆上领土接壤的内海水域、俄罗斯领海、俄罗斯大陆架,以及未来在北冰洋特定区域可能被发现的、不属于任何其他外国领土的陆地和岛屿,都属于俄罗斯的北极地区”。按照该法律,北冰洋特定区域是指俄罗斯北冰洋海岸线以北直到北极点、从东经 $32^{\circ}4'35''$ 到西经 $168^{\circ}49'30''$ 的区域。而根据2014年5月第296号《关于俄罗斯联邦北极地区

① Арктические регионы России. <https://as.arctic-russia.ru/useful/>

② Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007130047?ysclid=luthrhwr5611817230>

陆地领土的俄罗斯联邦总统令》，以及与其相关的 2017 年 6 月第 287 号联邦总统令^①，俄罗斯的北极陆上领土指 9 个联邦主体处在北极圈内的陆地行政区域，分别是摩尔曼斯克州、涅涅茨自治区、楚科奇自治区、亚马尔 – 涅涅茨自治区、科米共和国、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、卡累利阿共和国。其中后 5 个联邦主体只有部分行政区域位于北极圈内。

俄罗斯北极地区的经济优势是拥有极为丰富的矿产资源。这里是俄罗斯矿物原料的战略储备基地，其中石油储量占世界储量的 6%，天然气储量占 15%^②。2023 年仅亚马尔地区生产的液化天然气就达 2 000 万吨^③。此外，俄罗斯北极地区的镍储量占世界储量的 10%，铂族金属（铂、钯、铑、铱、钌、铑）占 19%，钛占 10%，锌、钴、金和银也都超过 3%^④。俄罗斯不仅在矿产资源储量，而且在开采量上都明显居世界领先地位。

俄罗斯北极地区有极具竞争潜力的海上航道。北极航道是轮廓性总称，指穿越北冰洋，连接太平洋和大西洋的海上航线集合。按地理方位可细分为东北航道和西北航道。东北航道西起挪威北角附近的欧洲西北部，经欧亚大陆和西伯利亚北部沿岸，穿过白令海峡到达太平洋的航线集合。西北航道指沿北美大陆北部沿岸并穿越加拿大北极群岛从而连接大西洋和太平洋的航线集合。东北航道最重要的一个航段就是俄罗斯北方海航道（Северный морской путь）。北方海航道指西起喀拉海峡（新地岛南端）、东至白令海峡

① Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации". <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201405050030?ysclid=lv740inh0175359713>; Указ Президента Российской Федерации от 27.06.2017 № 287 "О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации". <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201706270043?ysclid=lumgerco4u364814154>

② Вершина айсберга: реальные перспективы экономики Арктики. <https://dzen.ru/a/ZC1Q19HM1UpeXmMi>

③ В 2023 году на Ямале произвели 20 миллионов тонн природного газа. <https://www.pnp.ru/economics/v-2023-godu-na-yamale-proizveli-20-millionov-tonn-prirodnogo-gaza.html?ysclid=luomc8zk6u959991668>

④ Стратегические металлы российской Арктики: обзор рудных месторождений российской Арктики. <https://goarctic.ru/news/strategicheskie-metally-rossiyskoy-arktiki/?ysclid=luopm24enc804190371>

的一系列海上航线的集合,全长 5 600 公里。从欧洲的摩尔曼斯克港(俄罗斯)到亚洲的横滨港(日本)的海上运输,经苏伊士运河的航线总长为 1.284 万海里,而经北方海航道则只有 5 770 海里。2020 年北方海航道航运期从 5 月末开始到 11 月结束。随着全球气候变暖,北方海航道的航运时间在增加。俄罗斯水文气象局人员预计,到 2050 年不用破冰船就可以实现全年通航^①。北方海航道的天然竞争优势极为明显。

俄罗斯北极地区社会经济发展程度较低。2023 年 1 月北极地区居民总数约为 236 万,其中城市居民约为 205 万^②。北极地区人员外流严重,1989 ~ 2018 年人口减少约 100 万,2023 年同比减少约 1.6 万。这里有 83 个城市和准城市(人口较集中的大型村镇),其中有 31 个在俄罗斯北极的亚洲地区。约 30% 的北极居民集中在阿尔汉格尔斯克和摩尔曼斯克两个最大的城市,约 27% 的居民生活在 4 个较大城市(人口超过 10 万)——北德文斯克、诺里尔斯克、新乌连戈伊和诺亚布里斯克。北极地区的住宅和公用事业设施普遍老旧,需要维修和重建。此外,北极地区资源十分丰富,但生产和居民生活却严重依赖外地的燃料、食品和生活必需品供应。

从上述情况看,无论从国家安全,还是从经济和社会发展来看,俄罗斯都有理由认真开发自己的北极地区。

二 俄罗斯的北极政策

与许多国家的民族一样,俄罗斯人自古以来就有浓厚的土地情结。俄罗斯有从 11 世纪起就开发白令海和喀拉海沿岸的纪录,并在 16 世纪前不断沿海岸线进行探险、考察,直到鄂毕河和叶尼塞河。17 世纪在征服西伯利亚的过程中开始对北极地区进行初步系统性开发。20 世纪初为研究和开发北极航道组建了水文测绘考察船队。1916 年俄国首次宣布对俄国亚洲地区海岸以北的区域拥有主权,1924 年苏联政府对此再次确认,认为这些区域是西伯利亚大陆向北的自然延展。1987 年 10 月苏联前总统戈尔巴乔夫呼吁与西方国家共同保障北极成为无核区,共同开发北极,其中包括北方海航道。

^① В Росгидромете рассказали, как тает Северный морской путь. <https://ria.ru/20211002/rosgidromet-1752774002.html>

^② Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2023 года. <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282>

苏联解体后,俄罗斯经济实力大不如前。进入 21 世纪,受益于国际石油价格不断上涨,俄罗斯经济开始强势恢复和发展。从 2008 年起,俄罗斯为北极开发制定了一系列政策文件。也是从这一年起,俄罗斯北极开发进入了新阶段。

俄罗斯的北极政策由若干配套法规文件组成,了解这些法规文件的内容和结构可以帮助我们了解俄罗斯制定和实施地区国家政策的机制和方法。

(一)《俄罗斯联邦 2020 年前及其后的国家北极政策基础》^①

2008 年 9 月,俄罗斯总统批准了《俄罗斯联邦 2020 年前及其后的国家北极政策基础》。该文件确定了俄罗斯在北极地区的国家利益,以及国家北极政策的目标、任务及实施机制。

界定国家利益是制定国家政策的必要前提。该文件将俄罗斯北极地区的国家利益界定为:开发北极地区战略资源,将其作为实现全国社会经济发展目标的重要保障;确保北极成为和平与合作的地区;保护北极独特的生态系统;开发北方海航道,使其成为俄罗斯北极地区统一的国家运输通道。

国家利益决定俄罗斯的国家北极政策目标。在社会经济领域的政策目标是:扩大北极地区的资源生产基地,最大限度地保障国家对油气、水产品以及其他战略原料的消费需求。军事安全领域的政策目标是:保障北极的国家边境安全,在北极地区建立灵活反应部队以及其他必要的军事组织。生态领域的政策目标是:保护北极地区的自然环境,消除一切人类活动对环境造成的不利影响。国际合作领域的政策目标是:建立和保障与北极国家之间的双边和多边合作制度。文件中的北极国家没有使用“Арктические государства”而使用了“Приарктические государства”。后一个概念在俄语中没有严格界定,可以指北极国家,也可以指邻近北极的国家。但从后来制定和修改的国家北极政策文件内容可以确定,“Приарктические государства”就是指北极国家。此外,北极政策目标还包括北极地区信息通信技术和科学研究的内容。

政策目标决定了俄罗斯国家北极政策框架内的任务和措施。社会经济领域的任务是:开展地质、地球物理、海洋地理研究和绘制工作,为论证俄罗斯北极地区对外边界的划定工作提供必要的依据;通过实施俄罗斯大陆架研究和开发规划以及实际开发北极地区油气资源,确保北极海域矿产探明储量

^① Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. <http://static.government.ru/media/files/A4qP6brLNJ175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf>

显著增长;开发和引进新技术和设备,开发北极海域矿产资源和生物资源,建立北极航空队和捕捞船队,为在北极特殊自然条件下工作建立必要的保障性基础设施;在国家对破冰船、应急救援船及辅助船队建设以及岸上设施建设的支持下,对经由北方海航道的货运量进行优化安排。完成上述任务需要采取的措施是:对北极地区的企业提供国家支持,其中优先对引进创新技术开发油气资源和其他矿产、水产资源的企业提供国家支持,发展运输和能源基础设施,完善税收和关税调节机制,以促进当地经济发展;通过由各级预算提供的项目配套资金以及其他预算外资金促进北极地区项目的开发和建设,对工人的工资发放提供国家担保;对社会基础设施如学校和医院进行现代化升级,增加住宅建设等。军事安全领域的任务是:建立一支专门保卫北极地区安全的军队,加强和完善对北极安全形势的综合监控系统,其中包括对北极边境的监控,提高北极边境部队适应当地自然环境的能力。完成上述任务需要采取的措施是:建立有效的联邦安全局海岸保卫系统,加强该系统与相邻国家岸防部队的工作协调,共同与海上恐怖主义作斗争。此外,该文件还规定了俄罗斯在北极地区生态系统、信息技术和科学研究等领域的任务和需采取的措施。

《俄罗斯联邦 2020 年前及其后的国家北极政策基础》指出,要完成国家北极政策规定的任务,需要制定充分考虑国家安全因素的北极开发战略。文件还规定分三个阶段实施国家北极政策。其中,第三阶段(2016 ~ 2020 年)的预期成果是,使北极地区成为俄罗斯主要战略资源生产基地。从油气产量看,这个预期已经变成了事实。

(二)《2035 年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》^①

2020 年 3 月,俄罗斯总统批准了《2035 年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》。这是在 2014 年乌克兰危机后、2022 年俄乌冲突前制定的文件。新文件在形式上是 2008 年《俄罗斯联邦 2020 年前及其后的国家北极政策基础》的延续,但内容有新意,主要体现在以下几个方面。

第一,把国家北极政策的出发点由维护国家利益提升为保障国家安全。对任何一个国家来说,保障国家安全是国家政策目标的最高级程度。原文件

^① Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 "Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003050019?ysclid=luumufi6y0386818616&index=2>

侧重于实现北极社会经济领域的国家利益,新文件更强调保障国家安全是国家北极政策的根本目的。因此,新文件更多提到俄罗斯在北极地区国家安全领域所遇到的风险与挑战,以及在国家政策上如何应对。国家利益和国家安全这两个概念在外延上有交叉,可以说,国家安全是最大的国家利益。尽管各国在如何保障国家安全的问题上没有统一做法,但有一个共识,即没有国家安全,一切都将归零。

第二,文件列举了国家安全在北极地区面临的威胁。这些威胁是:当地人口减少,社会、交通和信息基础设施落后;对矿产的地质勘探进展缓慢;缺少对北极地区企业统一的国家支持政策;在北方海航道设施建设、破冰船建造、应急抢险船队和辅助船队建设方面存在明显拖延等。

第三,文件指出了国家安全在北极地区面临的挑战。这些挑战是:有些国家试图改变有关北极开发和其他活动的现有国际条约,无视现有国际法和实际存在的地区合作模式,建立以个别国家的国内法为基础的北极治理体系;以国际法为基础的北极各国海域主权划分尚不完善,有个别国家或国际组织对俄罗斯在北极的合法开发活动进行诋毁、干扰和阻挠;一些国家扩大了在北极的军事存在,这使得北极地区发生冲突的可能性增加。

与上述判断相适应,除了对2008年文件中规定的国家对北极地区社会和经济发展的支持政策外,还主要增加了以下内容。

第一,保持与北极国家在北冰洋大陆架划分问题上的相互协作关系,促进北极国家建立地区统一搜救和抢险系统,共同协调各国抢险力量。

第二,积极吸引北极和北极地区以外的国家参加俄罗斯北极地区的经济合作。这里明确使用了地区外国家(Внерегionalные государства)这个概念,可以理解为所有非北极国家。这比之前文件中的北极国家(Приарктические государства)概念拓宽了范围。

第三,采取一系列综合措施,防止在北极地区发生针对俄罗斯的武力行为,维护俄罗斯的主权和领土完整。提高北极地区武装部队的战斗能力,保证有足够实力反击对俄罗斯及其盟友的侵略。在这里,俄罗斯提出以北极地区作为发动军事反击行动的基地。对此,所有北极国家以及邻近北极的国家应该认真对待。

2023年2月,俄罗斯对《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》作了修改。这次修改发生在俄乌冲突后。在有关国际合作部分,原为“在北极地区多边合作模式框架内加强与北极国家睦邻友好的双边合作关系,包括

北极理事会成员国间、北冰洋沿岸五国间和巴伦支海欧洲—北极圈理事会^①成员国间的双边合作”^②,改为“在相应的多边组织和机制内发展与外国的双边合作”^③。在修改后的内容里外国使用了“иностранные государства”,表明俄罗斯准备与所有有其加入的国际组织和机构的成员国在北极地区开展双边合作,在修辞学意义上,比较以前使用的地区外国家(Внерегинальные государства)概念在外延上更广泛。修改内容表明,俄罗斯在北极国际合作问题上的立场有了重大转变。在俄乌冲突后一年多的时间里,俄罗斯以外的其他所有北极国家都成为北约成员国。扩大与所有国家的北极合作是俄罗斯的正确选择。2023年9月,俄罗斯宣布退出已经存在30年的巴伦支海欧洲—北极圈理事会。

对比俄罗斯两份北极地区国家政策基础文件,可以看到俄罗斯北极地区政策的延续性、重要性和长期性,还可以看到两份文件在内容和措辞上的变化。2022年2月俄乌冲突发生后,这些变化显得尤为重要。从变化的内容可以得出结论,北极地区外的国家,特别是中国,在扩大与俄罗斯北极合作方面将会有更多机会。北极是世界的北极。

俄罗斯一向善于发现国家面临的潜在风险、威胁和挑战,并将其作为制定国家政策的出发点。俄罗斯的这种做法已经成熟地应用在国家治理实践中。俄罗斯的经济政策不一定完全对应经济学原理,特别是西方经济学原理。俄罗斯有自己的政治经济学逻辑。在研究俄罗斯的经济政策和现象时,尤其要注意这一点。

《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》规定,要针对俄罗斯北极地区经济和其他活动制定相应法规和战略。

① 俄文为“Совет Баренцева/Евроарктического региона”,该组织是北极地区国际组织,旨在促进和发展巴伦支海和欧洲北极地区的合作,成员包括丹麦、冰岛、挪威、瑞典、芬兰、俄罗斯和欧盟委员会。

② Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2020 № 164 "Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003050019?ysclid=luvmmysk788277046&index=11>

③ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 (ред. от 21.02.2023) "Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года". <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-05032020-n-164-ob-osnovakh/?ysclid=luun1m52ws286285067>

(三)《俄罗斯联邦支持北极地区商业活动法》^①

2020年7月,俄罗斯制定了《俄罗斯联邦支持北极地区商业活动法》。1998年,俄罗斯北方和少数民族事务委员会曾向国家杜马提交了一份“俄罗斯联邦北极地区联邦法律草案”,但最终没有通过。联邦政府的理由是,草案规定的一系列优惠政策会严重影响联邦政府预算收入并加大预算支出。2015年,俄罗斯经济发展与贸易部被授权起草新的关于北极问题的联邦法律草案,2018年联邦政府的官方网站公布了该草案,但还是无果而终。与此前法律草案不同的是,2020年通过的这部法律并没有对所有北极事务作出规定,只是规定了对北极开发活动提供国家支持,把国家支持由一般政策上升到联邦法律,把对北极开发的国家支持提到了最高程度。

该法规定,要对北极地区基础设施建设或现代化改造提供财政保障,方式是通过政府与私企合作机制(механизм государственно – частного партнерства)、地方自治体与私企合作机制提供预算外资金,以及来自联邦政府、联邦主体政府和地方自治体的预算资金。该法还规定,要向北极地区居民和企业提供税收优惠,允许部分抵扣对国家预算外基金的保险支出,可以特别条件提供国有和自治体所有的土地或其他不动产,在整个北极地区实行自由关税区政策。按照该法,俄罗斯的北极地区就是世界上最大的特别经济区^②。

俄罗斯是最重要的北极国家之一,有理由根据北极特点制定一部关于北极地区社会经济发展问题的综合性联邦法(类似“北极地区地位法”),而且有俄罗斯人较早地就意识到了这一点。至今仍然没有出台这样的法律,而是就北极地区事务中具体领域的问题制定法律,其中必有自己的考量。北极在国际法意义上的地位、北极在国际治理中的特殊性以及俄罗斯的北极实际开发能力等都可能是考量的因素。

实际上,俄罗斯远东范围内的北极地区还可以得到俄罗斯划定的超前发展区的国家支持^③。

① Федеральный закон от 13.07.2020 № 193 – ФЗ "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007130047?ysclid=luthrhwrv5611817230>

② Перспективы развития арктической зоны РФ через призму зарубежного опыта. <https://arctic2035.ru/n14-p44>

③ Федеральный закон "О территориях опережающего социально – экономического развития в Российской Федерации". https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/?ysclid=luu8d2vetq58016488

(四)《2035年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》^①

2020年10月,俄罗斯总统签署《2035年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》。该文件是一部基于国家安全保障的北极地区发展战略,按照《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》规定而制定,是国家北极政策实施机制中的重要内容,也是《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》(2013年2月)^②文件的自然延续。

该文件指出北极地区在俄罗斯社会经济发展中的重要地位。俄罗斯北极地区的大陆架蕴藏天然气85.1万亿立方米、石油173亿吨,是俄罗斯雄厚的能源资源储藏基地。俄罗斯北极地区的北方海航道是具有世界意义的海上运输通道,随着气候变暖,北方海航道将会全年通航,国内和国际货运量会大增。此外,在俄罗斯的北极地区部署着具有战略遏制力的军事设施,以防止可能发生的他国对俄罗斯的威胁。

该文件全面升级了2020年前国家北极地区政策文件和北极国家安全保障战略文件中规定的社会经济领域的政策。文件提出,要在北极地区实行特别经济体制,以促进北极形成内循环经济;要制定相应标准和程序,对在北极地区交通、能源、信息基础设施领域的投资者提供国家支持;要简化向北极地区居民提供国家土地的程序;要在俄罗斯自己的造船厂建造不少于7艘用于北方海航道的核动力破冰船(22220级)、1艘“领袖”级核动力破冰船、4艘非核动力破冰船、46艘救险船。

该文件还针对位于北极地区的俄罗斯联邦主体和地方自治体规定了具体的工作方向,规定了北极战略的实施机制以及实施北极战略应达到的具体指标。

(五)《俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》^③

2021年3月,根据《2035年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障

① Указ Президента Российской Федерации от 26.10.2020 № 645 "О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года". <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010260033?ysclid=luu8tthq9l325278268>

② Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. <http://static.government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf>

③ Постановление Правительства РФ от 30 марта 2021 г. № 484 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально – экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации". <http://static.government.ru/media/files/bIT1JdkAw1JWhBgHy1SAZIkBRlNmT3pG.pdf>

战略》的要求,俄政府制定了北极地区社会经济发展国家纲要,以替代与 2020 前北极发展战略相配套的同名国家纲要(2014 年 4 月出台)^①。新纲要包含两个分纲要,分别是《在北极地区创造条件吸引私人投资和增加新的就业岗位分纲要》和《创造条件以确保北极地区可持续发展分纲要》。从分纲要看,新纲要的重点是解决北极地区的投资和就业问题。

该国家纲要规定,纲要项下国家预算投资总额为 195.6 亿卢布,计划以预算投资带动非预算投资 1 761 亿卢布,增加就业岗位 3 万个,纲要的实施期限为 2021 ~ 2024 年。国家纲要或分纲要是俄罗斯联邦预算和地方预算的拨款依据。

(六)《2035 年前北方海航道开发计划》^②

2022 年 8 月,俄罗斯联邦政府批准《2035 年前北方海航道开发计划》,这是俄罗斯北极地区政策配套法规文件之一。该计划包含以下几个方面的工作。

1. 关于海运货源

北极地区内的公司,如诺瓦泰克公司(НОВАТЭК)、俄罗斯石油公司(Роснефть)、天然气工业石油公司(Газпром нефть)、诺里尔斯克镍业公司(Норникель)、北方之星公司(Северная звезда)等,须签署经由北方海航道的年出口运量协议,即为北方海航道锁定基础货源。继续加紧落实液化天然气生产项目和东方石油油田的开发项目,以及有关煤炭、金属镍的生产和开采项目,以增加经由北方海航道的货运量。发展货物沿海内运,即经由北方海航道,在俄罗斯的西北港口与远东港口之间组织定期货运航班。把远东铁路的部分货物分流到北方海航道运输。发展过境运输,俄罗斯的集装箱运输公司应保障北方海航道的国际过境和国内转运业务。把北极地区计划开采和生产的石油、液化天然气以及其他固体矿产原料作为北方海航道未来的货源。

2. 建设海运基础设施

大力建设港口及临港地面基础设施。在萨贝塔港(Сабетта)建设液化天

^① Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально – экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года". <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544266/>

^② План развития Северного морского пути на период до 2035 года. <http://static.government.ru/media/files/StA6ySKbVceANLRA6V2sF6wbOKSyxNzw.pdf>

然气和凝析油运输终端,为东方石油项目建设北湾港(Бухта Север),为西拉达赛斯克(Сырадасайск)产煤区建设叶尼塞港。以上3个港口均为国家所有。此外,分别在堪察加、摩尔曼斯克建设专用港口,为发展集装箱过境运输建设东方物流枢纽,为运输新地岛的铅锌矿建设港口等。

3. 发展陆海与河海联运

在俄罗斯西北地区建设用于北方海航道运输的铁路码头终端,并作为集装箱过境运输枢纽。同时,在摩尔曼斯克建设用于陆海联运的港口。建设河海联运的相应基础设施和建造河海运输两用船。提高相关海域和河道的船舶吃水深度,以增加可直接进入北方海航道的商船数量。

4. 组建冰级商船队和破冰船队

建造10艘破冰船和141艘冰级运输船,建设14个港口和终端以及4家抢险救援中心。2035年前对北方海航道投资总额达到1.8万亿卢布。

5. 发展国际合作

在全世界广泛宣传北方海航道的优势,塑造航道经济、便利和安全的良好形象。着手制定与外国开展北方海航道合作的主要方向和模式。

此外,《2035年前北方海航道开发计划》还规定,要对北极地区造船和修船厂进行现代化升级改造;要发射12颗专用导航卫星,为北方海航道建立卫星导航定位系统,以保障航行安全等。

北方海航道对俄罗斯具有经济和军事双重意义。随着俄与美西方国家对抗关系的发展,北极地区非常可能快速“冷转热”。对此,俄罗斯似乎在准备应对。

(七) 国家北极政策实施机制

《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》规定了北极政策实施机制。该文件规定,要制定对北极地区经济和其他活动进行管理的法规基础,包括国家北极政策基础文件、北极地区发展和国家安全保障战略文件等;要对各相关联邦主体和联邦各部的战略规划文件进行修改和补充,使其与国家北极政策基础文件的要求相一致;要建立统一的统计和信息分析系统,以利于对北极地区的社会经济发展现状进行监督和管理。

根据《2035年前俄罗斯联邦北极地区国家基本政策》,俄罗斯联邦总统全面负责国家北极政策的实施工作,国家北极事务委员会负责协调联邦各部和联邦主体对国家北极政策的实施工作。

俄罗斯国家北极事务委员会根据2015年2月联邦总统令成立。根据该委员会条例,委员会的主要任务是:根据不断变化的国内外局势确定并完善

国家北极政策的目标和任务,保障提升北极地区发展纲要和计划的实施效果,协调从中央到地方各级政府有关北极地区发展的工作,在不断变化的地缘政治、军事技术和经济等形势下,巩固和加强俄罗斯在北极的战略地位;保障有效利用北方海航道,使其成为俄罗斯北极地区统一的国家运输网络的有效组成部分,保障北极地区作为俄罗斯可靠的资源供应基地;保障建立和维持有利于俄罗斯北极地区军事力量灵活机动的环境和条件,以应对一切外来威胁和挑战;努力改善北极地区居民的生活水平;负责与北极国家之间的双边和多边合作。2024年4月,在国家北极事务委员会网站的条例文件中,有关国际合作的表述仍沿用北极国家(Приарктические государства)概念,在国家政策一致性上,显然没有与已经发生的最新变化同步。如前所述,最新的变化是,俄罗斯要同所有外国开展北极合作。

俄罗斯远东和北极发展部是国家北极政策最直接的实施机构和职能机构。该部根据2012年5月第636号联邦总统令成立,最初全称是俄罗斯远东发展部,2019年其名称加上了北极,这扩大了该部在北极地区发展问题上的管理权限和范围。不过,该部的官方俄文缩写仍然没有北极字样。远东和北极发展部负责实施俄罗斯有关北极地区发展的国家纲要、联邦专项纲要以及纲要框架内的各项计划。

在《2035年前北方海航道开发计划》文件中可以看到,实施机构还有俄罗斯数字部、交通部、能源部、经济部、工业与贸易部、河海运输局(Росморречфлот)、俄罗斯原子能国家公司(Росатом)、俄罗斯国家航天集团公司(Роскосмос)、俄罗斯铁路公司(Росжелдор)、俄罗斯天然气工业股份公司(Газпром)、俄罗斯石油公司、诺瓦泰克公司等。在这些机构里,除了联邦政府机构、国家公司、国有公司,还有大型私有企业以及北极地区特殊用途船只的所有者。

三 俄罗斯北极地区开发现状

2008年,俄罗斯开始制定和实施国家北极政策和战略,明显促进了北极地区社会经济发展,保障了北方海航道的开发和利用,也为扩大北极地区国际合作提供了更多可能。

(一) 北极地区社会经济领域的进步

根据俄罗斯国家统计局的数据,2022年俄罗斯北极地区人均工资为10.9943万卢布,高于全国平均工资3.7058万卢布。失业率由2017年的5.6%降至2022年的4.1%(全国为3.9%)。接入宽带的家庭比重由2016

年的 73.9% 增至 2022 年的 87.3% , 高于全国平均值两个百分点, 网购居民占比由 2016 年的 38% 增至 2022 年的 62% 。人口外流情况得到控制, 年净外流人口由 2015 年的 2.283 5 万降至 2022 年的 1.074 9 万^①。

(二) 北极地区在俄罗斯的经济地位更加巩固

俄罗斯在北极待开发油气储量中占比最大。其中, 石油储量占 41% (美国 28%、丹麦 18%、加拿大 9%、挪威 4%), 天然气储量占 70% (美国 14%、丹麦 8%、加拿大 4%、挪威 4%)^②。

根据俄罗斯 2020 年的统计数据, 俄北极地区共发现 360 座油气田, 其中陆上 334 座, 海上 26 座^③。最大的北极能源项目是亚马尔液化天然气项目、北极液化天然气 2 号项目和东方石油项目。主要开发企业是俄罗斯石油公司、诺瓦泰克公司以及俄罗斯天然气工业股份公司。俄罗斯的卢克石油公司有北极陆上区块, 但处于勘探阶段。此外, 北极地区还蕴藏有十分丰富的煤炭、镍和其他有色金属及贵金属。

俄罗斯是公认的拥有深厚科技基础和潜力的国家, 但却一直是资源依赖型国家。能源资源对苏联和今天的俄罗斯都是经济命脉。2022 年俄罗斯联邦预算收入中有 42.1% 来自油气工业, 而其中大部分来自北极地区。在北极地区开采着俄罗斯 83% 的天然气和 17% 的石油。或者说, 仅北极地区就贡献了俄罗斯 10% 的 GDP^④。可以说, 俄罗斯北极地区石油和天然气的生产能力不仅对俄罗斯经济有重大影响, 对欧洲经济也有重要影响。2022 年 2 月俄乌冲突爆发后, 对俄罗斯具有重要意义的待投产天然气管道“北溪 2 号”受到人为破坏。根据计划, “北溪 2 号”管道每年向德国输送 500 亿立方米天然气。

北极地区的诺里尔斯克镍业公司是俄罗斯最大的矿业冶金公司之一, 也是世界上最大的镍和钯生产商, 世界十大铜生产商之一。该公司贡献了世界

① Календарь публикации официальной статистической информации о социально – экономическом развитии Арктической зоны Российской Федерации в 2023 году. https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Calendar1_2023.htm

② The Role of the Arctic in Future Global Petroleum Supply, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/192627/1/dp645.pdf>

③ В условиях вечной мерзлоты: как добывают нефть и газ в Арктике. <https://arctic-russia.ru/article/v-usloviyakh-vechnoy-merzloty-kak-dobyvayut-neft-i-gaz-v-arktike/>

④ Росстат: жители Арктической зоны обеспечивают десятую часть ВВП России. <https://ria.ru/20200521/1571761572.html>

镍产量的约 18%、铜产量的约 2.5%、钯产量的近 50% 及铂产量的约 13%^①。

所以,从资源潜力看,开发北极地区对俄罗斯的意义会越来越重要。

(三) 北方海航道正跻身世界级货运航道

在国家北极政策支持下,俄罗斯正在加紧用于北方海航道的破冰船和冰级货轮建设。俄罗斯有世界最先进的破冰船建造技术和能力,2013 年开始实施批量破冰船建造“22220 工程”,计划建造 5 艘世界最先进的核动力破冰船,其中北极号(Arktika)、西伯利亚号(Siberia) 和乌拉尔号(Ural) 先后在 2021 ~2022 年交付,雅库特号(Yakutia) 和楚科奇号(Chukotka) 将在 2024 ~2026 年交付。目前,俄罗斯处在工作状态的核动力破冰船有 7 艘,遥遥领先于其他北极国家。俄罗斯核动力破冰船功能十分强大。北极号可在 2.8 ~2.9 米厚(最厚 3 米)的冰层上以 1.5 ~2 节航速前进。俄罗斯还引以为自豪的是,乌拉尔号破冰船使用的设备和材料 90% 为本国生产。2022 年 6 月俄罗斯政府官员表示,国内已经组建了一支集各相关部门和公司专家的团队,制定旨在 2030 年前增加北方海航道货运总量的长期规划,并且预计,已经完成的对北方海航道的投资项目在 2035 年前将会贡献 35 万亿卢布 GDP,同期北方海航道可向联邦预算贡献收入 13.5 万卢布^②。在 2023 年 10 月北京举行的第三届“一带一路”国际合作高峰论坛上,俄罗斯领导人表示要邀请外国参与北方海航道的开发和建设,俄罗斯可为外国海运船只提供可靠的冰上航道、导航和补给服务,并说 2024 年就可以实现冰级船全年通航^③。

在国家北极政策框架内,2020 年 9 月俄罗斯联邦政府制定了《北方海航道水域航行规则》^④,2022 年 8 月俄政府批准了《2035 年前北方海航道开发计划》^⑤。有中国学者统计,从俄乌冲突爆发到 2023 年 6 月,在俄罗斯联邦政

① Норникель. <https://ru.wikipedia.org/wiki/Норникель>

② Арктика сегодня. Арктические итоги ПМЭФ – 2022. <https://porarctic.ru/ru/comments/arktika-segodnya-arkticheskie-itogi-pmef-2022/>

③ Владимир Путин пригласил заинтересованные страны поучаствовать в развитии Севморпути. <https://arctic.gov.ru/2023/10/18/владимир-путин-пригласил-заинтересов/>

④ Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1487 " Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути" с изменениями и дополнениями от: 19 сентября 2022 г., 31 января 2024 г. <https://base.garant.ru/74664152/?ysclid=lw13hbasy50541897>

⑤ Распоряжение Правительства РФ от 1 августа 2022 г. №2115 – р " Об утверждении плана развития Северного морского пути на период до 2035 г. ". <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405010751/?ysclid=lw140xju6d515291318>

府发布的法令中,法令名称提到对北方海航道建设进行投资和补贴的就有 7 部^①。有关北方海航道的政府法规文件的意义,除了直接的法规内容外,更重要的是,对所有事实上遵守俄罗斯这些法规的国家来说,就等于认同北方海航道所在水域是俄罗斯的内水。俄罗斯有人把北方海航道在国际法意义上的地位等同于苏伊士运河和巴拿马运河^②。有学者指出:“俄罗斯在北方海航道的法律地位和实际控制上一直坚持传统的地缘政治思维。”^③或许,在北方海航道成为世界级货运航道前,关于该航道的国际法地位和俄罗斯制定的航行规则需要达成国际共识。

2023 年,俄罗斯的冰级船已经完成了若干次北方海航道运输,其中有俄罗斯核动力船队的集装箱船。这些半实验性的运输都得到了政府补贴。2023 年 7 ~ 10 月,中国新新航运公司(NewNew Shipping Line)推出了中国经由北方海航道的首次定期集装箱运输服务。

(四) 俄乌冲突对北极地区经济发展产生重大影响

2022 年 2 月俄乌冲突爆发后,美西方国家对俄罗斯实施制裁。参与俄罗斯北极开发项目的埃克森美孚公司、埃奎诺尔公司、英国石油公司、特拉菲古拉公司先后退出合作,使俄罗斯在北极开发中突然面临巨大的资金和技术掣肘。此外,贝克休斯公司、斯伦贝谢公司和哈里伯顿公司等多家美国石油服务公司也撤出或暂停在俄罗斯的业务。俄乌冲突还改变了俄罗斯油气出口格局。在这之前,俄罗斯 50% 以上的原油和天然气出口欧盟。2023 年 1 月出口欧盟的原油比重只有 16%,出口欧盟的天然气数量也骤减,减少到只能作为欧盟的调剂气源。与此同时,印度成为俄罗斯重要的原油出口对象国,俄罗斯对印度出口的石油占比从 2022 年的 1.25% 升至 2023 年的 19.75%^④。

俄乌冲突也影响了北方海航道运输。2021 年北方海航道国际货运量为 200 万吨,近 20 个国家的船只在这条航道上完成了 86 次航行^⑤。冲突发生

^① 刘惠荣主编:《北极蓝皮书 北极地区发展报告(2022)》,社会科学文献出版社 2023 年版,第 174 页。

^② Северный морской путь — территориальные воды России или международный транспортный путь? <https://moluch.ru/archive/147/41357/?ysclid=1w137wqefa64439506>

^③ 刘惠荣主编:《北极蓝皮书 北极地区发展报告(2022)》,社会科学文献出版社 2023 年版,第 172 页。

^④ Russia's War on Ukraine, <https://www.iea.org/topics/russias-war-on-ukraine>

^⑤ Malte Humpert, International Shipping on Northern Sea Route Collapses as Foreign Companies Stay Away, <https://www.highnorthnews.com/en/international-shipping-northern-sea-route-collapses-foreign-companies-stay-away>

后,地中海航运公司、马士基集团和达飞轮船公司都暂停了到俄罗斯的集装箱班轮和货物订舱服务。2022年除几艘液化天然气运输船外,没有任何外国船只通过北方海航道。

俄罗斯北极地区开发潜力和现状以及北极航道天然的地理优势都是扩大中俄经济合作的机遇。

四 中俄北极合作现状及前景

在中俄新时代全面战略协作伙伴关系基础上,两国有着全面的经济合作,其中包括北极合作。2018年1月,中国国务院新闻办公室发布《中国的北极政策》白皮书,成为中国与包括俄罗斯在内所有北极国家开展北极合作的法规指导性文件。白皮书从构建人类命运共同体的高度,在“一带一路”国际合作倡议的框架内全面阐述中国的北极政策,对接俄罗斯北极地区发展战略,为两国共建“冰上丝绸之路”提供了政策保障。

(一) 中国的北极政策

中国作为《斯匹次卑尔根群岛条约》^①缔约国,有权自由进出北极特定区域。北极事务没有统一适用的单一国际条约,它由《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予以规范。中国在北冰洋公海、国际海底区域等海域和特定区域享有国际条约和一般国际法所规定的科研、航行、飞越、捕鱼、铺设海底电缆和管道、资源勘探与开发等自由或权利。中国在1925年加入《斯匹次卑尔根群岛条约》,1996年成为国际北极科学委员会成员国,2013年成为北极理事会正式观察员国。中国已经在北极斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松地区建成科学考察平台——中国北极黄河站。中国主张与各国合作在北极建立“冰上丝绸之路”,以促进北极地区经济发展。中国开展北极合作的原则是尊重、合作、共赢、可持续。

在依法合理利用北极资源方面,白皮书指出,中国会参与北极航道的开发利用,鼓励企业参与北极航道基础设施建设,开展商业试航,推进北极航道商业化利用的常态化运行。中国还会参与北极油气和矿产等非生物资源的

^① 《斯匹次卑尔根群岛条约》于1920年2月9日在巴黎签署,目前共有39个缔约国。该条约旨在在群岛地区建立公平的管理制度,以保证各国对该地区的和平利用。中国于1925年7月1日加入该条约。

开发利用。在北极国际合作方面,中国主张在共建“一带一路”倡议框架内进行北极领域的国际合作,坚持共商共建共享原则,加强与北极国家的发展战略对接,积极推动共建经北冰洋连接欧洲的“蓝色经济通道”,以北极为纽带增进各国共同福祉、发展共同利益。

(二) 中俄北极合作现状

油气合作一直是中俄两国经济合作的基础领域,油气合作形式和规模一直在两国政府的支持下健康发展。俄罗斯北极地区有独特的油气资源和北极航道运输优势,自然也是中俄北极合作的重要内容。

1. 天然气领域合作

2008年俄罗斯制定2020年前国家北极政策后,中俄北极天然气合作步入正轨并逐渐进入快车道。中俄签署的北极天然气合作协议包括以下几方面内容。

2013年10月中国石油天然气集团公司(以下简称“中石油”)与俄罗斯诺瓦泰克公司签署《亚马尔公司LNG购销框架协议》和《关于收购亚马尔LNG股份公司部分股权的协议》,中国参与亚马尔项目全产业链合作。亚马尔项目位于俄罗斯北极地区,是集气田开发、液化天然气生产与贸易、项目融资、工程建设为一体的上下游一体化合作项目,3条生产线计划年产1650万吨液化天然气和100万吨凝析油。俄罗斯第二大天然气生产和供应商诺瓦泰克公司为该项目最大股东,持有50.1%的股权,其次为“中石油”和法国道达尔公司(TOTAL),这两家公司各持20%的股权^①。据报道,亚马尔项目投产后成果丰硕。该项目2022年实际产出液化天然气超过2100万吨,超出设计产能20.7%^②。2018年7月,首艘来自亚马尔项目的液化天然气运输船通过北极的东北航道抵达“中石油”江苏如东接收站。

2014年5月,“中石油”与俄罗斯天然气工业股份公司签署《中俄东线天然气购销协议》,自2019年开始,首年供应50亿立方米天然气,次年开始每年增加100亿立方米,直至增至每年380亿立方米^③。合同期为30年,总金

^① 《中俄合作“亚马尔项目”首条LNG生产线正式投产》, http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/09/c_1122084376.htm

^② 《在北极圈感受“冰上丝绸之路”建设热度》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/0VKP90DR.html>

^③ 《中俄能源合作再进一步,签署远东天然气供销协议》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16584669

额为4 000亿美元^①。中俄东线天然气管道(“西伯利亚力量”管道)用于将天然气从萨哈(雅库特)共和国恰扬达气田和伊尔库茨克州科维克金气田输送到中国,总长为3 000公里,项目建设耗资约550亿美元^②,是苏联解体后俄罗斯最大的基建项目,对促进俄远东和北极地区发展以及满足中国能源需求有重要战略意义。2019年12月2日,中俄东线天然气管道正式投产通气,来自该管道的天然气在中国途经9个省份,末站设在上海。

2019年4月,“中石油”全资子公司国际勘探开发有限公司(以下简称“中油国际”)与俄罗斯的诺瓦泰克公司签署了北极液化天然气2号项目合作框架协议,“中油国际”收购该项目10%的股权。加上中国海洋石油有限公司持有的该项目10%的股权,中方企业在该项目持股比例达到20%。该项目包括晨光(Утреннее)天然气田的开发和生产,以及3条年产660万吨液化天然气生产线的建设和运营,年生产能力总计为1 980万吨,同时还将开发晨光地区陆上凝析气田超过70亿桶油当量的资源,项目总投资为250亿美元^③。与亚马尔项目一样,亚马尔2号项目生产的液化天然气都使用冰级专用船队运输。

在中俄北极地区合作中,“中石油”和中国国家开发银行、中国进出口银行联手提供了巨大的资金支持,仅亚马尔项目就提供了不少于150亿美元和98亿元人民币,成为该项目极为重要的资金保障。在项目建设中,中国企业提供超过90%的项目主体结构钢材,还包揽了120个模块建造,占项目总模块的85%。模块建设是一种工程建设方法,即将建筑或工程项目分解为可重复使用的标准化模块,然后在工厂或现场进行制造和装配。可以说,中国的资金支持对俄罗斯北极开发极其重要。

2. 北方海航道建设领域的合作

中国与欧盟是世界最大的贸易伙伴,货物运输对于双方贸易成本有着直接影响。北极航道是最有利于降低海运成本,特别是降低时间成本的航线选择。例如,从连云港走传统的亚欧航道到欧洲的鹿特丹,航程为两万公里,而走北极航道航程可以缩短5 000公里,时间缩短10~15天。

中俄在北方海航道建设领域的合作已经取得明显成果。2016年12月,

① 《中俄签署东线天然气合作项目政府间备忘录和企业间购销合同》, https://www.gov.cn/xinwen/2014-05/24/content_2686320.htm

② Сила Сибири. https://ru.wikipedia.org/wiki/Сила_Сибири

③ "Арктик СПГ - 2" дорожает. <https://www.kommersant.ru/doc/6068141>

北海船舶重工有限责任公司(青岛)为俄方建造4万吨举力浮船坞开工。船坞总长280米,宽62米^①。南通中远重工有限公司向俄方造船厂提供1台1200吨级龙门吊、4台320吨级与4台100吨级起重机,不仅可以满足坞的沉浮作业,还能满足长300米、宽51米的大型船舶以及长118米、宽70米的“MOSS”型钻井平台从岸上纵向滚装上坞,并允许载有海工产品的船舶在总厂与分厂间沿海岸航线进行短途运输^②。2016年4月,中国广船国际有限公司(广州)向俄方交付了两艘ARC7冰级重载甲板运输船。该船能在1.5米冰厚的海况下保持两节航速,主要承担将大型海洋工程模块运到亚马尔项目工地的任务。2018年12月该公司又交付了为亚马尔项目建造的首艘极地ARC7冰级凝析油运输船。该船采用吊舱推进系统,船艏船尾双向破冰,载重量达4.45万吨,可抵御-50℃的极地严寒条件,可在无破冰船引航的条件下航行并运输凝析油^③。此外,中国苏州大方特种车股份有限公司与俄罗斯远东红星造船厂签署了供应5辆重型自行运输车的合同,其中两辆650吨级、两辆320吨级和1辆150吨级^④。

中国以资金和装备帮助俄罗斯开发北极油气资源,同时又是俄北极油气产品的最大进口国,还是俄罗斯极地冰级船造船厂最大的专用装备提供国,中国还组织自己的货源和船队选择走北方海航道到欧洲,这些围绕俄罗斯北极地区的全方位合作表明,中国和俄罗斯正在一步步地建设“冰上丝绸之路”。

3. 中俄北极合作前景

2014年乌克兰危机后,世界经济和政治格局开始发生冷战后最重大的变化,2022年俄乌冲突又加剧了这种变化,有学者把这称为“地缘外溢”效应^⑤。在这种格局变化中,中国和俄罗斯都需要修正或完善各自的发展战略以适应新的国际生存环境。在这样的大背景下,中俄两国迫切需要在新时代全面战略伙伴关系政治基础上巩固和发展全面的经济合作,其中包括北极合作。

^① 《北海船舶重工40000吨举力浮船坞正式开工》, <https://sec.hrbeu.edu.cn/2017/1027/c458a168296/page.htm>

^② 《俄远东红星造船厂与中企签署起重机供应合同》, <https://sputniknews.cn/20160318/1018495655.html>

^③ 《全球首艘极地凝析油轮在广州南沙命名》, <https://www.chinanews.com.cn/tp/hd2011/2018/12-04/854849.shtml>

^④ 同^②。

^⑤ 刘惠荣主编:《北极蓝皮书 北极地区发展报告(2022)》,社会科学文献出版社2023年版,第1页。

未来中俄北极合作的主要方向,除了上述北极油气领域和围绕北极航道的合作外,还应在以下方面拓展新合作。

一是加强北极旅游合作。加快北极地区社会领域的发展一直是俄罗斯国家北极政策和北极发展战略最重要的方向之一,20年来虽然取得了一些成绩,但社会经济总体状况没有发生根本改变。鉴于北极特殊的地理位置和环境,可以建造极地专用冰级邮轮为特殊旅游群体提供独一无二的观光体验,包括极光观赏、北极动物观赏、北极生存体验等。以中国人为主的游客既可为当地居民增加旅游收入,也有利于在当地形成一定规模的文旅产业,使社会环境更加开放,文化更为多元。为此目的可以尝试组建中俄合资北极旅游公司。

二是扩大经由北方海航道的国际货源。北极航道已经开通,迫切需要保障北极航道拥有充足的货源,这需要中俄双方及早作出努力。中俄可以尝试共同对经由北极航道的船只提供运费补贴,使东亚—北欧之间的进出口货物在运输成本上具有明显竞争力。为此,两国可以尝试组建中俄合资北极运输船队。

三是加强中俄北极航道救险合作。北极航道的特殊环境要求有特殊救险原则、设备和队伍,以防险于未然。任何一次险情处置不当对航道未来的影响都可能是灾难性的。鉴于北方海航道对中俄两国经济的特殊意义,可以尝试组建中俄合资救险机构。

四是升级中俄北极合作机制。2013年以来中俄一直保持北极事务对话机制,这对两国合作起到了积极作用。对话机制是合作机制的初级形式。随着中俄北极合作规模的扩大,特别是考虑到未来广阔的合作前景,有必要升级两国合作机制。2021年《中俄总理第二十六次定期会晤联合公报》指出,支持编制中俄在俄罗斯北极地区合作发展路线图。2023年《中俄总理第二十八次定期会晤联合公报》要求推进北极航道航运开发相关各领域合作,包括研究建立合作机制。升级两国北极合作机制将有助于明显提高北极合作效率。

建设人类命运共同体是人类最高的道德主张,共建“一带一路”是实现这一主张的战略路径。和平是人类的本质要求。所以,和平应是“一带一路”的本质属性。有理由相信,共建“冰上丝绸之路”也将有利于把北极建设成和平的北极。

(责任编辑:徐向梅)