

俄罗斯北方海航道发展战略演进： 从单边管控到国际合作

丛晓男

【内容提要】 作为北方海航道的实际管控者,俄罗斯对推进航道开发抱有极大热忱。由于自身开发能力的限制,俄罗斯无法以一己之力完成航道开发的宏伟目标,引入其他国家开展合作成为必然趋势。但是,加强航道单边管控势必碍于国际合作的开展,这是俄罗斯北方海航道开发战略中存在的一个固有矛盾。为务实推进航道开发,俄罗斯顺应北极地区整体局势缓和的态势,开始放松对北方海航道的单边管控,核心标志是以许可证制度替换破冰船强制领航制度。未来,俄罗斯北方海航道开发的整体战略走向是在主张北方海航道水域主权的前提下,弱化单边管控,强化国际合作。

【关键词】 北极航道 北方海航道 俄罗斯 管辖权 国际合作

【基金项目】 国家社会科学基金项目《北极航道的发展前景、经济影响与中国的参与机制》(项目编号:15CGJ024)。

【作者简介】 丛晓男,中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员、管理学博士、经济学博士后。

一 俄罗斯北方海航道发展战略中存在的特定矛盾

北极海冰消融使北极航道开发问题重新成为国际焦点。气候变暖是北极航道可用性增强的直接原因,北极地区的变暖速度是世界其他地区的两倍^①。卫星监测显示,1979~2018年9月北极地区海冰面积以每10年

^① 胡德良、Sid Perkins(希德·珀金斯):《北极地区的变暖速度是世界其他地区的两倍》,《气候变化研究进展》2013年第5期。

12.8%的速度缩小^①。照此趋势,北极海域最早可能在21世纪中叶达到夏季无冰状态,21世纪末达到全年无冰状态^②,彼时通航适宜性将显著改善。北极位于亚、欧、美三大洲的交汇处,拥有连接三大洲的最短航道,该航道对全球贸易与经济格局具有重要的潜在影响。

北极航道主要包括东北航道、西北航道和穿极航道(或称中央航道)^③。其中,东北航道具备相对较大的发展潜力。该航道起始于北欧,向东经过北冰洋南侧各近海延续至白令海峡,是跨接东亚与西欧的最短海上通道。由于北冰洋海冰在不同的地理位置冰融速度差异很大,俄罗斯北侧的大陆架海域的融化速度要明显快于西北航道和穿极航道,从冰情、交通便利性、开发基础和商用潜力等方面看,东北航道具备相对优势,是最有可能实现规模化通航的北极航道^④。

俄罗斯和加拿大均通过成立航道管理机构、国内立法等措施介入北极航道的管辖与使用,但加拿大对西北航道侧重于主权伸张,对商业通航兴趣不大。相反,俄罗斯对北极航道的开发极为重视,甚至宣称要把北方海航道^⑤经营成与苏伊士运河具有同等竞争力的世界性航道。

然而,俄罗斯对北方海航道的开发战略存在特定矛盾,表现为加强航道单方管控和推进国际合作之间的难以协调。一方面,俄罗斯沿袭了苏联时期的北方海航道发展战略,强化对北方海航道水域的主权伸张,坚称对航道拥有无可置疑的全线管辖权,继续维持对航道的单边管控。另一方面,随着北极整体地缘局势缓和以及航道商用潜力,特别是北极油气资源运输潜力日益凸显,俄罗斯又希望占据先机,大力推进航道开发。由于航道周边环境恶劣、基础设施建设落后,航道开发和运营维护需要大量的资金和技术投入,以俄罗斯一己之力开发航道可谓杯水车薪,引入其他国家开展合作也就成为必然。

① National Snow & Ice Data Center, <https://nsidc.org/arcticseaicenews/2018/10/september-extent-ties-for-sixth-lowest/>, 2019-3-2.

② Willy Østreg, Karl Magnus Eger, Brit Fløistad, Arnfinn Jørgensen - Dahl, Lars Lothe, Morten Mejlænder - Larsen and Tor Wergeland, "Shipping in Arctic Waters: A comparison of the northeast", Northwest and Trans Polar Passages, Berlin, Heidelberg: Springer, 2013.

③ 北极航道的构成尚存在争议,主要包括二分法和三分法。中国国务院新闻办公室发布的《中国的北极政策》白皮书采用三分法,本文以此为准。

④ Joshua Ho, The Implications of Arctic Sea Ice Decline on Shipping, Marine Policy, 2010, No. 3.

⑤ 北方海航道与东北航道不完全相同,一般认为前者是后者的大部分,为与俄罗斯的称谓相对应,本文称北方海航道,但在表示整体航道时则称东北航道。

但是,加强航道单边管控必然有碍国际合作的开展,在加强单边管控和推进国际合作方面存在一定的政策边界或最优点。在这种两难局面下,俄罗斯北方海航道发展的战略走向就成为一个值得关注的重要问题,这种走向不仅关乎航道发展前景,也深刻影响着北极其他领域的国际合作。本文系统回顾了俄罗斯北方海航道发展战略的演进历程,重点剖析了影响这一演进的因素,并对其未来战略走向给予研判。在此基础上,提出中国参与北极航道合作开发所需要注意的问题。

二 俄罗斯对北方海航道单边管控策略的形成

(一) 苏联对北方海航道的单边管控

俄罗斯对北方海航道的单边管控策略具有历史传统,早在苏联时期就已形成。单边管控策略与其北极整体战略具有紧密联系。加强对北极地区的控制与渗透,确保苏联在北极地区的国土安全和军事存在,在优先级上要高于航道的开发利用。在领土主权和海洋权益问题上,早在20世纪初加拿大就通过提出“扇形原则”(Sector Principle)来夺取北极地区的领土主权。1926年,苏联也企图基于“扇形原则”提出北极划界主张。除了在北极领土主权问题上坚持以“扇形原则”进行划界外,苏联在海洋空间问题上也秉持扩张态势。一般认为,“扇形原则”过于简单粗暴,缺乏为国际社会所普遍接受的领土权力主张的坚实根据,那些不能在该原则下获得足够领土权利的北极国家(如美国、芬兰、丹麦和挪威等)对此强烈反对^①。

航道主权归属和管辖权问题不完全同于领土主权声索问题,但前者是后者的延续,而后者又对前者有重要影响。20世纪70年代后,国际海洋法迅速发展并得到越来越多的国家支持,“扇形原则”愈发不得人心。与此相适应,苏联开始寻找新的法理依据,历史性水域理论和直线基线理论便是在这一历史环境中为其所用。苏联通过寻找历史证据,力图证明其在北极各海域、岛屿的长期存在。到20世纪80年代,苏联又开始基于直线基线理论对北极部分海域提出内海主张,并结合“历史性海峡”理论,最终将北方海航道大部分航段和一些重要海峡划入其内水和领海之中,从而在法律上获得了加强对航

^① [英]伊恩·布朗利,曾令良、余敏友译:《国际公法原理》,法律出版社2003年版,第156页。

道单边管控的依据^①。苏联的这些举措不仅为其把控北极航道管辖权争取了有利地位,也为后来的《北方海航道航行规则》的出台奠定了法理基础。

《北方海航道航行规则》于1990年出台,1991年实施。作为苏联历史上首部规范北方海航道航行规则的法规,该法是苏联维护其对整个北方海航道管控的国内法律依据。该法规定,通过航道的外国船舶需要向苏联提交破冰领航申请,北方海航道管理局将向提出申请的船舶提供破冰和救援服务并收取相关服务费用,这意味着船舶使用北方海航道须以承认苏联对航道拥有管辖权为前提。

苏联对北方海航道的开发利用较为滞后。尽管苏联主张拥有北方海航道的管辖权,并坚称北方海航道为国内海上干线而非国际航线,但仍然就航道的商业航行提出了一些设想,并试图对其他国家开放。实际上,这一阶段,北极地区成为“冷战”时期美苏对抗与争霸的前沿地带,沿岸国对航道管辖权的把控与非沿岸国的抵制也充斥于整个对抗过程。苏联的北方海航道事务更多地表现为牢抓航道管辖权,航道所承载的政治和军事意义也远大于商业和贸易功能,这不可避免地影响到航道的开发和利用。苏联时期,北极海上交通对外国船舶基本处于关闭状态。因此,苏联的北方海航道开发和国内极地航运虽然取得诸多进展,但国际性商业通航并不发达,支持国际贸易运输的能力十分有限,其核心原因即在于航道长期受到单方管控^②。1987年,时任苏共中央总书记戈尔巴乔夫发表了摩尔曼斯克讲话,表达了对外开放北方海航道的意愿。然而,直到1991年《北方海航道航行规则》实施后,才终于有外国商船取道北方海航道,而此时,苏联已经濒临解体。

(二) 俄罗斯承袭航道管辖权

苏联解体后,俄罗斯基本承袭了苏联的北极战略。保障北极安全仍然是国家安全战略的重要组成部分。俄罗斯于2008年颁布《2020年前及更远未来的俄罗斯联邦北极地区国家政策原则》(以下简称《北极原则》),该文件对于俄罗斯北极事务而言意义重大,具有“北极基本法”的地位,文件明确提出俄北极政策的基本目标是巩固北极主导权。此后,俄罗斯又分别于2013年和2014年颁布《2020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《北极战略》)和《2020年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》(以下简称《北极纲要》),对俄罗斯北极战略目标给予了进一步确认。

^① 徐广森:《苏联北方海航道开发历史探析》,《俄罗斯研究》2018年第4期。

^② 同^①。

北极地区的发展目标在俄罗斯国家战略利益中可以细化为四点:一是提供保障国家社会经济发展的战略资源基地;二是保持北极地区的和平与合作态势;三是保持北极地区独特的生态系统;四是开发利用北方海航道,将其作为俄罗斯在北极地区的国家交通运输干线^①。由此可见,航道开发和利用在俄罗斯北极战略中具有极为重要的地位。得益于苏联对航道管辖权的牢牢控制,俄罗斯顺利承袭了这一权利。1997年俄罗斯加入《联合国海洋法公约》,并依据该公约第234条对冰封区域的规定,继续宣称对北方海航道拥有管辖权。2008年发布的《北极原则》规定,“俄罗斯的北极边界线已经确定,不存在争议”。2013年俄罗斯发布了新版《北方海航道航行规则》,仍然将北方海航道定位为“国家海上交通干线”,意即该航道为俄罗斯国内交通线^②,从而进一步排除其他国家所一直坚持的国际通行权利,继续为其主张的内水化管辖权埋下伏笔。

“冷战”结束后,外界对俄罗斯单方面控制北方海航道的反制声音有所减弱。由于历史性水域理论和直线基线理论在北极地区的适用性至今仍存在很大争议,北极地区的领土划界和航道归属具有不确定性,国际社会对北方海航道的法律地位以及俄罗斯所宣称的北方海航道管辖权存在广泛争议。然而,在北极航运实践中,绝大部分船舶已倾向于遵守俄罗斯关于北极航道的国内立法。因此,苏联时期对航道管辖权的把控在一定程度上造就了俄罗斯继承且拥有航道管辖权的“既定事实”,而《联合国海洋法公约》中的冰封区域规定和国际海事组织《极地水域船舶航行国际准则》(以下简称《极地航行准则》)的强制性则为这种管控提供了一定理由。这在很大程度上减轻了俄罗斯单边管控航道所遭受的国际社会压力。

然而,鉴于美国和欧盟等仍然反对沿岸国对航道的单方面管控和干扰,俄罗斯北方海航道发展战略仍然建立在对航道管辖权的牢牢掌控基础上。一些研究也支持了这一观点。例如,李立凡在对俄罗斯的一系列北极政策进行分析后认为,俄罗斯仍在积极实施“实际占有”战略,企图直接控制北方海航道^③;杨倩认为俄罗斯在北极事务上的两大任务是北极航道的控制权及对

① 翟东靖:《俄罗斯“重返北极”将其纳入国家安全体系》,《中国国防报》2019年1月2日。

② 张侠、屠景芳等:《从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析》,《极地研究》2014年第2期。

③ 李立凡:《俄罗斯战略视野下的北极航道开发》,《世界经济与政治论坛》2015年第6期。

自然资源的争占,北极地区外部边界的划定是完成上述两个任务的重要前提^①;郑雷研究了北极航道沿岸国应对航行自由问题的态度和政策措施,认为通过国内立法和管辖实践,俄罗斯已实现了对北方海航道的内水化管控^②;多辛科等通过分析俄罗斯联邦总统第 327 号命令及俄罗斯关于 2030 年前海军活动的国家政策,指出俄罗斯对北极航道安全问题仍保持高度关注^③。上述研究表明,单边管控仍然是俄罗斯北极航道发展战略的重要内容。

俄罗斯对北方海航道的管辖权体现为三个方面。一是拥有批准外国船舶使用航道的权力,从而控制过境通行。俄罗斯单方面规定,外国船舶想要进入北方海航道,必须提前提出申请,不经俄罗斯批准,任何船舶不能进入北方海航道,而进入航道后,必须遵守俄罗斯法律。二是提供强制破冰领航服务。俄罗斯法律规定,冰级低于 ARC6 的船舶必须接受俄罗斯的领航和破冰服务,且需为此支付服务费。俄罗斯专门建有多艘核动力破冰船,打造了强劲的极地海洋破冰能力。破冰服务费本质上是一笔航道的通行费,与苏伊士运河的通行费类似。据统计,进入航道的外国船舶支付的该项服务费用相当于航行成本的 40%^④,从而极大压缩了利润空间,影响航道的贸易和商业价值。三是安全救援权。浮冰对船舶构成严重威胁,此外,极地严酷的气候对船体和船员健康也构成威胁,一旦发生危险,救援难度极大。由于航道大部分位于俄罗斯的北冰洋大陆架海域,俄罗斯往往是唯一的救援主体,即使其应急救援体系极不完善,外国船舶仍不得不高度依赖。

由上可知,俄罗斯强调对北方海航道的单边管控,不仅是出于保护其海洋资源的需要,也存在将北方海航道打造为连接西欧与东亚“咽喉点”、从而制造有利于其自身地缘态势的企图。此外,从商业价值考虑,一旦北方海航道被视为贯通北冰洋的航道而加以大规模利用,俄罗斯将可能持续

① 杨倩:《关于北极争夺的实质及俄罗斯等国家的北极战略》,《对外经贸》2015 年第 4 期。

② 郑雷:《北极航道沿海国对航行自由问题的处理与启示》,《国际问题研究》2016 年第 6 期。

③ 朱显平等:《贯彻十九大精神 打造“冰上丝绸之路”——吉林大学—俄罗斯军事科学院“冰上丝绸之路”研讨会笔谈》,《东北亚论坛》2018 年第 2 期。多辛科为笔谈作者之一。

④ 陆钢:《“冰上丝绸之路”的商用价值及其技术支撑》,《人民论坛·学术前沿》2018 年第 11 期。

获得大量通行费。

三 俄罗斯对北方海航道管控的适应性调整

“冷战”后,美苏在北极地区的对峙结束,加之以北极理事会为代表的北极新治理体系的建立,北极地区整体局势有所缓和。在北方海航道发展战略上,俄罗斯始终掌握管辖权,在此基础上顺应北极地区的整体态势,对航道发展战略给予了适应性调整。这种调整表现为两个方面,一是对航道的单边管控有所放松,二是逐步推进多国协同合作。其中,放松航道管控的主动权掌握在俄罗斯自己手中,是其为推进国际合作所抛出的橄榄枝。长期以来,俄罗斯既希望维护其北极领土主权与海洋权益、严格控制北极航道的管辖权,又渴望获得开发航道的国外投资和技术支持,但这两个期望间显然存在不可调和的矛盾,甚至是个无解的难题^①。松动航道管控、释放和平开发利用的信号是打破僵局的先决条件。

(一) 放松航道管控

俄罗斯对北方海航道单方案管控的放松仅限于航行技术与航行许可层面,不涉及航道主权归属层面。管控松动的标志性事件是新版《北方海航道航行规则》的颁布。2013年1月17日,俄罗斯颁布实施新版《北方海航道航行规则》^②,以此取代1991年版规则。新版规则对外国船舶使用北方海航道的态度和管理规则作出了重大调整,其中最核心的调整是以许可证制度替换破冰船强制领航制度^③。1991年版规则规定,船舶航行至维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、德米特里·拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡4个海峡时,为确保航行安全,须由俄方提供强制破冰领航服务,对于其他航段,则可以不必使用强制破冰领航服务。但是,由于没有给出其他航段独立航行的具体适用标准,在实际航行中,不论是否经行4个海峡,都需要在全航道实施强制性破冰船领航,从而收取通行费。新版规则去掉了上述表述,并根据船舶冰级、航段、季节、冰情差异给出了是否允许独立航行的具体条

^① Ven Bruusgaard K., uusgaard Crimea and Russia's Strategic Overhaul, Parameters, 2014, Vol. 44, No. 3.

^② Northern Sea Route Administration, Rules of Navigation in the Northern Sea Route Water Area, 2013, http://www.arctic-liaison.com/nsr_legislation

^③ 张侠、屠景芳等:《从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析》,《极地研究》2014年第2期。

件。这意味着,理论上存在船舶不需要接受破冰船领航服务而进行独立航行的机会。此外,破冰引航费用也将有所下降。这一改变,使得外国船舶独立航行于北方海航道成为可能。由此可见,俄罗斯对北方海航道的管控出现了较大的松动,存在进一步向国际海运界开放的政策倾向,这也意味着俄罗斯开始重视航道的经济性,积极推动商业通航可能成为其关注的焦点^①。

(二) 渐次推进多国协同合作

不可否认,北极地区涉及多个利益主体,各主体之间相互纠缠、牵制,导致当前北极国家之间呈现一定的竞争态势。但是,相较于“冷战”时期,合作与开发在北极事务中所占的比重仍在不断增大。这不仅得益于像北极理事会这样的政府间组织的建立和北极多元治理体系的形成,也得益于各北极国家的务实态度,俄罗斯亦不例外。

可以说,俄罗斯北极政策的主体思路,除了保障北极安全和领土主权外,合作开发论调正逐渐强化。在《北极原则》中,俄罗斯明确提出要与北极国家开展积极的合作互动,并在一系列区域组织框架的基础上加强双边和多边合作^②,积极引进国外的资金和先进技术^③。

俄罗斯推进多国协同合作的举措有以下方面:

首先,体现为同北极国家的海洋划界争端处理上。俄罗斯已经充分意识到和平谈判对于解决北极争端问题的必要性。俄罗斯与美国、挪威等国家均存在海洋划界争端。2010年,在经历长达40年的谈判之后,俄罗斯和挪威签署了《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》,双方在巴伦支海的划界争端基本上解决,这一谈判结果为和平处理北极海洋边界争端提供了良好范式。目前,俄罗斯同其他各方的划界争端整体上也处于可控范围内。同样,对于航道主权和管辖权争端,俄罗斯也需要以国际谈判方式寻求解决途径。实际上,航道主权和管辖权归属问题很可能成为

^① 邹磊磊、黄硕琳、付玉:《加拿大西北航道与俄罗斯北方海航道管理的对比研究》,《极地研究》2014年第4期。

^② Principles of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic Region for the Period Till 2020 and Beyond, In: Zonn I. S., Kostianoy A. G., Semenov A. V. (eds.) The Eastern Arctic Seas Encyclopedia, Encyclopedia of Seas, Springer, Cham, 2016.

^③ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. <http://lawru.info/dok/2013/02/20/n13848.htm>

航道合作开发的制约因素^①,北极航道开发利用的趋势要求各沿岸国求同存异,暂时搁置主权争端,以更加长远的眼光推进航道的开发利用^②。

其次,俄罗斯在航道开发利用上开始推进与其他国家,特别是受航道大规模利用影响较大的非北极国家的合作。长期以来,俄罗斯不仅与北极国家存在竞争和对立关系,对非北极国家也持有较大的敌意。例如,在2013年之前,中国申请成为北极理事会永久观察员国,屡次因为俄罗斯的反面而折戟,这充分反映出俄罗斯对非北极国家介入北极事务所抱有的警惕与遏制态度。随着北极生态环境保护、航道利用和全球变化等问题重要性的提升,北极的利益相关者开始从北极八国扩展至非北极国家乃至全球范围。北极治理体系的建立需要非北极国家的参与,北极国家也需要借助外在力量支持自己在北极的存在^③。在这种态势下,俄罗斯意识到无论从航道的供给侧还是需求侧都需要加快国际合作,否则只能做航道的孤芳自赏者。从供给侧而言,俄罗斯无疑是北方海航道的最大供给者,其角色囊括领航、破冰、冰情预测、应急救援等,但是俄罗斯愈发意识到,仅靠自身力量将北方海航道打造成与苏伊士运河相媲美的海运通道是遥不可及的,引入他国力量、开展共同合作是必然选择。从需求侧讲,航道的开发和利用必定需要大规模海运需求的刺激,北方海航道沿岸人烟稀少、经济密度较低,除了油气资源的运输外,俄罗斯沿岸城市间缺乏大规模海运需求。因此,要实现北方海航道的繁荣并带动沿岸经济的长远发展,吸引航道潜在使用国的关注就成为必然。

俄罗斯与其他国家合作推动北方海航道开发的典范是中俄“冰上丝绸之路”战略构想的提出。中俄共建“冰上丝绸之路”不仅勾勒了北极航道国际合作的新图景,也为俄罗斯撬动北方海航道国际开发找到了支点。

四 俄罗斯北方海航道发展战略演进的影响因素

俄罗斯北方海航道发展战略调整是多方面因素促成的结果。从俄罗斯利益角度看,推动形成航道的规模化需求、构建北极油气资源的外送通道、募集航道开发资金、寻求极地开发的技术支持是四个最为重要的因素。

① 赵隆:《经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道对接俄罗斯北方航道复兴——从认同到趋同的路径研究》,《太平洋学报》2018年第1期。

② 王丹、王杰、张浩:《环北极国家与地区的北极航道通行政策及其发展趋势分析》,《极地研究》2015年第1期。

③ 王新和:《推进北方海上丝绸之路:“北极问题”国际治理视角》,时事出版社2017年版。

(一) 推动形成航道的规模化需求

北极航道在规模化利用方面存在天然的劣势。航道地处高纬度地带,气候严寒,航道冰封时间过长,适合通航时间较短,鲜有船舶冒险航行。尽管冰融速度的加快为北方海航道的规模化使用提供了先决条件,但是,航道附近的俄罗斯沿海地区,气候舒适性极差,远离国家政治经济中心,城镇体系发育不完全,人口稀少,经济密度低,除了油气资源和散货运输外,无法形成规模化的航运需求。实际上,北方海航道使用方式包括两种:其一是贯通北冰洋、连接西欧与东亚,此为跨北冰洋长途运输(简称过境运输);二是以俄罗斯北冰洋沿岸港口为始发地或目的地,此类航行的起讫点不会同时超过航道的东西边界(简称航道内运输)。尽管近年来北方海航道海运量呈稳定增长态势,但是主要贡献来自航道内运输而非过境运输。数据显示,2016年和2017年,在北方海航道航行的船舶分别为297艘和283艘,总通航次数分别为1705次和1908次,其中分别只有19次和27次可以认定为过境运输^①。上述数据表明,首先,北方海航道的总货运量极少,根本无法与传统航道竞争,更无法形成对航道的规模化需求;其次,过境运输数量少、比重低,过境船次甚至少于2011年的34次和2012年的46次,表明穿越航道连通亚欧的过境运输量极少,国际社会对北方海航道的需求并不强烈,大多数船次为俄罗斯的航道内运输。

俄罗斯清醒意识到,以其北冰洋沿岸地区的经济体量乃至整体经济体量不足以支撑北方海航道的规模化商业航运。庞大的经济体量和国际贸易是形成规模化航运需求的基础条件。东北航道西侧的欧盟和东侧的中国、日本、韩国均是世界上的主要经济体和贸易大国,两侧经济体间也存在着巨量的贸易往来。欧盟和东亚是北极东北航道降低贸易运输成本的主要受益方。相比使用苏伊士运河航线和好望角航线,使用东北航道能够明显缩短欧洲与东亚间的航运距离。笔者测算表明,鹿特丹与上海之间分别缩短了28%和43%,鹿特丹与横滨之间分别缩短了39%和51%。航运距离的缩短不仅降低了时间成本,也可以极大降低燃油成本。东北航道的大规模使用有利于扩大全球贸易规模。相关模拟结果显示,东北航道能有效降低欧盟与中国、日本、韩国、东南亚等国家或地区彼此的出口到岸价格,推动亚欧国家间的贸易量大幅增长。就主要贸易品而言,欧盟向东亚的出口量增长了4%~16%,东

^① NSR Information Office, http://arctic-liaison.com/wp-content/uploads/2018/10/Sergey_Balmasov_17-04-18_Helsinki.pdf

亚向欧盟的出口量则增长了3%~13%^①。这充分表明欧盟和东亚国家是俄罗斯推广北方海航道的重要对象。此外,从地缘战略意义上讲,虽然北方海航道长达2700海里,但过于贴近俄罗斯内水和领海,其作为海上咽喉要道的地位不下于苏伊士运河和巴拿马运河。俄罗斯要实现成为咽喉要道控制国的目标,必须促成航道的大规模使用,凸显航道对国际航运的重要性。为此,俄罗斯不断向上述经济体释放共同开发北方海航道、促进规模化跨境海运的信号,而与中国合作共建“冰上丝绸之路”建议的提出与航运规模化需求这一考量不无关系。

(二) 构建北极油气资源的外运通道

北极地区拥有丰富的油气资源。据估计,北极地区蕴藏着900亿桶未探明可采石油和47万亿立方米可采天然气,分别占全球总储量的13%和30%^②。合理开发和利用北极地区的油气资源,是包括俄罗斯在内的北极国家未来经济发展的重要内容。俄罗斯高度重视北极油气资源开发,油气出口不仅是俄罗斯的主要收入来源,也是俄罗斯推行国家对外政策的重要筹码。在当前俄罗斯的油气开采业中,有90%的天然气和10%的石油产自其北极地区^③,在北极的61个油田中俄罗斯占有43个^④。俄罗斯政府把北极油气开发上升为经济发展中的重要任务,其发布的《俄罗斯北极大陆架油气勘探开发战略规划》还试图将勘探开采范围由俄罗斯沿北冰洋的陆地向北极大陆架推进,并计划在2035年前将北极大陆架石油和天然气开采量占其总开采量的比重分别提至5%和10%。

北方海航道将为俄罗斯北极油气资源外运提供重要的海上通道。尽管部分油气可以通过管线输送,如对于中国这样的大陆国家而言,输送管线建设存在可能,但对于日本等海洋国家而言,管线建设存在天然的地理障碍,此时,海运将成为油气输送的主要甚至唯一方式。俄罗斯北极能源出口的方向在于整个亚太市场,而不是只针对中国市场。日本、韩国等均是全球液化天

① 丛晓男、王谋:《北极东北航线对全球经济潜在影响的CGE分析及战略启示》,《中国软科学》2017年第8期。

② Robert J. Blaauw, *Oil and Gas Development and Opportunities in the Arctic Ocean, Environmental Security in the Arctic Ocean*, Springer Netherlands, 2013.

③ 王丹辉、宋艳梅:《俄罗斯天然气勘探开发及出口贸易进展浅析》,《中外能源》2013年第10期。

④ 陆钢:《“冰上丝绸之路”的商用价值及其技术支撑》,《人民论坛·学术前沿》2018年第11期。

然气的进口大国,这意味着船运仍将在极地资源对外运输中充当重要角色。前文提及,从长期发展看,北方海航道主要提供洲际跨境航运功能,但从短期而言,则主要充当了油气资源的专用外运通道。俄罗斯对北方海航道开发的热衷并非完全出于打造世界级跨境航道的目的,通过吸引欧盟和东亚国家对北方海航道的关注与投资,将有利于优化沿线基础设施建设,推进能源输送专用通道建设,从而为其能源勘探、开采和出口提供便利,这是俄罗斯短期内更加关注的目标^①。要实现这一目标,俄罗斯就必须开展和强化与其他国家的合作,以能源合作和航道利用为两个重要支点进行撬动,进而实现能源开采与航道开发的相互促进和同步发展。

(三) 募集航道开发资金

北方海航道开发需要持续投入大量的资金,俄罗斯的财政能力难以保证充裕的资金。航道沿岸的基础设施建设、海上搜救系统、灾害预警系统等对于航道使用而言不可缺少,对于能源开发等项目而言也形成制约。俄罗斯希望在北极实施项目的企业与政府一同投资建设必需的基础设施项目,但又不想让企业承担过重的投资负担,以免打击其对北极投资的商业积极性。根据目前已确定的项目,2024年前俄罗斯开发北方海航道的资金需求高达7350亿卢布,其中需国家财政支持的部分为2740亿卢布,预算外融资约4600亿卢布^②。这些投资还仅限于港口、进港航道及防冰设施等近港基础设施项目,不包括搜救、灾害预警、沿岸陆地交通等项目的投资。由于受到美国和欧盟等西方国家的经济制裁,加之国际油价大幅回落,俄罗斯财政受到严重的负面冲击。2017~2020年,俄罗斯大规模削减了北极发展经费,目前只保持了120亿卢布的规模^③,这对于庞大的航道开发资金需求而言,无异于杯水车薪。

自身财政能力的不足和北极日益明朗的开发前景软化了俄罗斯排斥外资进入北极的态度。俄罗斯不得不与其他国家开展合作以获得必需的开发经费。长期以来,俄罗斯一直将其北极地区视为国家安全的敏感地带,不允许其他国家介入北极资源和北极航道开发。但是,随着北极地区局势的缓和,俄罗斯开始放宽北极地区投资合作的准入门槛,以更加主动的姿态邀请

① 吴大辉:《“冰上丝绸之路”——“一带一路”的新延伸》,《人民论坛》2018年第9期。

② 中国驻俄罗斯大使馆, <http://ru.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201904/20190402852996.shtml>

③ 陆钢:《“冰上丝绸之路”的商用价值及其技术支撑》,《人民论坛·学术前沿》2018年第11期。

其他国家在北极地区开展合作,以满足其不断增长的融资需求。为此,俄罗斯出台了一系列支持性政策,主动加以推进。一批重点项目,如“雅库特—哈巴罗夫斯克—符拉迪沃斯克”天然气管道项目、亚马尔液化天然气项目^①、阿尔汉格尔斯克深水港建设等都采取了与外国合作开发的方式,取得了良好的实施效果,不仅加快了自然资源的开发和出口,也带动了航道和沿岸的基础设施建设,为进一步吸引外资打下良好基础,形成了良性循环发展。

(四) 寻求极地开发的技术支持

北方海航道生态环境脆弱,通航条件恶劣,对通航船舶具有很高的技术要求。国际海事组织在2014年通过了强制性的《极地航行准则》,重点围绕北极海域的生态环境安全和船舶航行安全两个重点,对极地船舶的设计、建造、设备、航行、培训和搜救等方面规定了明确的技术标准。该准则已于2017年正式生效,为极地通航提供了权威性的依据。由于北极航道开发旨在实现商业性通航,因此,过往船舶必须严格按照国际海事组织的规定。

俄罗斯是极地航行大国,拥有丰富的航行经验和尖端的航行技术。在破冰、耐寒防冻、卫星导航三大极地航行技术中,俄罗斯的破冰技术和耐寒防冻技术尤为突出。但是,俄罗斯技术更新速度较慢,所采用的技术大多是苏联时期的,基本上已经不符合新的技术要求。

以破冰技术为例,俄罗斯虽拥有世界上最大的破冰船舰队,但这些破冰船大多是苏联时期建造的,目前已经步入报废期,能够保证全年航行的破冰船数量很少。如何实现技术更新,打造新的极地航行技术体系是俄罗斯面临的严峻挑战。

随着北极事务在全球范围内引发的关注,北极国家甚至一些近北极国家都在加紧研发新的适应极地航行准则的技术,以提高北极活动的适应性和稳定性,一些国家在某些专项技术研发方面已经取得重要进展,水平也远在俄罗斯之上。例如,美国正在研发防止结冰的涂层和特殊加温装置,以降低船体及搭载设备的结冰风险,保证低温环境下作业任务的顺利完成;日本、韩国在极地特种船舶研制,特别是液化天然气运输船方面已经处于全球尖端水平;中国则在极地高端油气开采装备、极地港口综合建设等方面取得了较快进步。北方海航道开发和极地航行需要投入大量的技术改造资金。一方面,俄罗斯正在不断强化独立研发能力,继续巩固已经建立的研发优势,并按照

^① 亚马尔液化天然气项目是一个多方合作的项目,“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%。

国际海事组织的技术规范推进技术更新改造;另一方面,俄罗斯已经观察到世界各国在极地航行技术领域所取得的实质性进步,开始引入国际资本和技术^①,并积极开展国际合作,加强各国技术力量协同,形成研发合力。

五 结论及对中国的启示

(一) 总结与再讨论

俄罗斯北方海航道发展战略总体演进趋势是由加强单方管控向推进国际合作方向过渡。对航道管制有所松动的标志是新版《北方海航道航行规则》的发布,新规则对他国籍船舶的态度和管理规则做了务实调整,最重大的转变是从破冰船强制领航到许可证制度的转变,这给外国船舶提供了不必接受强制破冰领航服务的依据。加强对北极航道的管制将直接影响俄罗斯获得外国投资和技术支持,也不利于扩大对航道的通航需求。俄罗斯以松动航道管制为契机,向国际社会释放了合作开发利用的信号,并积极同东亚、欧盟等国家谋求广泛合作。这种政策演进趋势仍将主导未来相当长时期的俄罗斯北极战略。

俄罗斯对北方海航道开发战略作出适应性调整的原因有四个:

第一,推动形成对航道的规模化需求,吸引东亚和欧盟等具有庞大经济体量和航运需求的经济体予以关注。北方海航道只有成为重要的国际性航道,俄罗斯才能够实现其作为管辖国的经济利益和地缘意义。

第二,为其北极能源战略服务,一条畅通的北方海航道对俄能源勘探、开采和出口至关重要,短期内,俄罗斯能源开采业是航道的重要需求者。

第三,募集航道开发资金。航道沿岸的基础设施建设、海上搜救系统、灾害预警系统等投资需求巨大,需要通过加强国际合作、吸引外国投资来加快建设。

第四,加快极地航行技术研发和更新,以保证技术符合国际海事组织的最新规定。通过引入国际资本和技术,有利于发挥不同国家各自技术优势,形成技术力量协同。

从更深层次讲,俄罗斯北方海航道开发战略的演进是与世界地缘形势的变动大局相符合的。北极地区的局势变动集中反映了地缘政治问题向地缘

^① Lotta Numminen, Breaking the Ice: Can Environmental and Scientific Cooperation Be the Way Forward in the Arctic? Political Geography, 2010, Vol. 29, No. 2.

经济问题的过渡。“冷战”之前,全球地缘问题主要表现为地缘政治,多强调国家之间的政治结盟与军事对抗,分析的核心问题在于政治势力范围的界定。“冷战”结束后,地缘问题主要表现为地缘经济,开始从政治军事等高级议题向经济、环境等务实议题转变,发展经济、治理环境等成为各国或地区更加关心的主题,地缘经济逐渐取代地缘政治成为各国竞争的主要方式^①。与此相一致,北极航道开发主题中,商业航行、投资合作、技术交流、环境保护等务实议题的比重在不断上升,而主权声索、军事部署、沿岸国控制等高级议题的比重在不断下降。俄罗斯对北方海航道开发战略的一系列调整,顺应了全球地缘政治经济问题变动的大趋势。尽管俄罗斯在某些特定时点上仍会作出一些具有地缘政治意味的举动(如2007年的“北极插旗”事件和2013年制定加强北极军事部署计划等),但这只能视为北极作为多国博弈敏感地带的产物,而不是俄罗斯北极事务的主基调,也不能改变北极地区整体局势趋于缓和的现实。从2000年普京出任俄罗斯总统,经梅德韦杰夫时期,俄罗斯北极政策的基本思路没有改变,依然是积极推动北极合作开发^②。

(二)对中国的启示

中国既是地理意义上的近北极国家,也是北极事务的重要利益攸关方。2018年1月,国务院新闻办公室发布《中国的北极政策》白皮书,提出要加强共建“一带一路”倡议框架内的涉北极领域国际合作,其中航道开发利用是重要内容之一。中国是贸易大国,具有较高的贸易依存度,海运是中国主要的贸易运输方式,承担着九成以上的贸易运输。从地缘安全角度看,北极航道为中国提供了新的海上通道。中国大量船舶途经苏伊士运河、马六甲海峡等咽喉要道,地缘政治风险较大。如果取道北极,原有的地缘风险将会有所降低,“马六甲困局”等地缘劣势有望缓解。从地缘经济角度看,相较于使用苏伊士运河航线和好望角航线,使用东北航道能够使中国港口到欧洲港口航运距离缩短20%~40%,使东北航道有可能成为继好望角航线、苏伊士运河航线、亚欧大陆桥之后第四条连通中国与欧洲的要道。东北航道对中国海外贸易的商业价值十分明显,随着运输距离的大幅缩短和运输成本的下降,中国的贸易条件、贸易平衡、贸易额、福利水平等指标均有所提升,且提升幅度要

^① Cohen S. B., Global Geopolitical Change in the Post - Cold War Era, *Annals of the Association of American Geographers*, 2015, Vol. 81, No. 4.

^② 谢晓光、程新波:《俄罗斯北极政策调整背景下的“冰上丝绸之路”建设》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

高于欧盟、北美及其他东亚经济体。

中国应当抓住俄罗斯加强北方海航道国际合作开发的契机,积极推动中俄共建“冰上丝绸之路”。中国和俄罗斯已就将北方海航道共同打造成“冰上丝绸之路”达成意向,未来发展空间很大。俄罗斯在极地开发方面具有丰富经验,但在北极航道开发运营上存在资金和技术短板,两国联手可以实现优势互补。特别是要抓住中俄能源合作这一重要支点,推进亚马尔液化天然气开发和极地运输,不断完善航道基础设施建设,逐步扩大东北航道的商业化通航。

但是,在与俄罗斯的合作中仍然存在一些需要注意的问题:

第一,俄罗斯的对外合作是有前提条件的,即承认其对北方海航道的既成管辖权。北极航道争端的本质是“航行自由”与“沿海国管辖权”之间的分歧,对于当前北极航道在法律地位上的争议,中国应主张各当事方在国际法框架内通过多边磋商、积极沟通的方式加以解决,维持和平稳定的区域发展环境。

第二,中国是俄罗斯的重要合作对象,但不是唯一的合作对象。俄罗斯也在寻求与日本、韩国等国家的合作,这些国家均为北极理事会观察员国,具有相同的地理区位,本身也是全球重要的经济体和贸易大国,北方海航道的使用对其贸易和经济发展有明显的促进作用,因而是航道的主要受益国。中国与这些国家具有利益一致性,也具有潜在竞争关系。中国一方面需要广泛联合其他东亚国家,形成海运与贸易的利益共识,建立北极航道问题的专项交流机制,放大和平、开放使用北极航道的主旋律,另一方面也要密切关注俄罗斯与这些国家的合作动态,保持与俄罗斯合作的势头,在北极航道开发中占据有利位置。

第三,俄罗斯不是中国北极航道开发利用的唯一支点,中国也要开展与其他北极国家的合作。北欧国家尤其是冰岛和芬兰较俄罗斯、美国、加拿大等北极大国相对弱势,但也在积极寻求增强在北极事务中的话语权。这些国家具备相对开放的国际视野和合作态度,对中国市场和资本较为依赖。中国也应以此些国家为战略支点,与其展开进一步接触与合作,谋求北极航道的共同利益,并通过这些国家将中国声音引入北极理事会,弥补中国作为理事会观察员国话语权微弱的劣势。

第四,俄罗斯在北方海航道开发方面推进国际合作,更多地将外国资本和技术作为补充性力量,一旦航道利用形成规模、基础设施建设相对完善,其对外合作的态度和方式就可能发生变化。因此,中国与俄罗斯开展合作时应注重签订中长期合作战略,规避俄罗斯政策波动引起的不确定性。

(责任编辑:农雪梅)