

中俄共建“冰上丝绸之路”： 概念、目标、原则与路径

易鑫磊

【内容提要】 建设“冰上丝绸之路”是中国开发和利用北极的主要方式和平台,共建“冰上丝绸之路”是中俄两国对开展北极合作的认识不断磨合、目标逐渐契合、并最终达成的政治共识。推进共建“冰上丝绸之路”,应对“冰上丝绸之路”概念作出基本界定,这是学术研究和政策对接的逻辑起点。本文通过分析当前中俄共建“冰上丝绸之路”的核心——北方海航道的开发利用及现状,梳理中俄两国各自的政策目标及其差异,探求中俄共建“冰上丝绸之路”的原则和路径。

【关键词】 “冰上丝绸之路” 中国 俄罗斯

【作者简介】 易鑫磊,清华大学国际关系学系博士后。

一 “冰上丝绸之路”概念界定与辨析

“冰上丝绸之路”是中国“一带一路”倡议的最新发展,将成为其有机组成部分。国际社会对“冰上丝绸之路”抱有极大兴趣,但目前对“冰上丝绸之路”概念还没有一个明确界定。其原因在于,“冰上丝绸之路”概念从创想到提出,再到丰富与发展,经历了一个过程。这个过程既是“一带一路”倡议在与国际社会对接、落地过程中对其向北扩展和联通的现实需求愈发迫切的过程,也是“一带一路”与其他国家和地区地缘经济构想不断磨合、整合和融合的过程。即便如此,概念不清容易使国际社会产生各种理解和认识,甚至是猜疑和曲解。推进“冰上丝绸之路”建设,必须对“冰上丝绸之路”的概念予以明确界定,这不仅是学术研究的逻辑起点,更是中国对外宣介“冰上丝绸之路”及开展务实合作和政策对接的现实要求。

(一) 与“冰上丝绸之路”相关的概念

与“冰上丝绸之路”相关的一些概念,包括北极航道和北方海航道等,既与“冰上丝绸之路”紧密相关,又并非“冰上丝绸之路”的同义词,有必要对其加以区分,突出“冰上丝绸之路”区别于它者的属性和特征。

北极航道是指穿过北冰洋,连接北美、东亚和欧洲三大世界经济板块的海运航道,主要包括西北航道、东北航道和中央航道三个方向。如果以欧洲中心主义的观点,将从北欧出发经挪威海,穿加拿大和美国阿拉斯加北部海域,过白令海峡进入太平洋的航道称为西北航道;将从北欧出发经巴伦支海,穿俄罗斯北部海域,过白令海峡进入太平洋的航道称为东北航道;中央航道则指经北极点附近海域穿过北冰洋的航道。

俄罗斯将东北航道临近本国的主要航段——西起新地岛希望角,经喀拉海、拉普捷夫海和东西伯利亚海,东抵楚科奇海的杰日涅瓦角,称为北方海航道或北方航道。

(二) “冰上丝绸之路”概念提出与界定

中国2013年提出“一带一路”倡议,其中“21世纪海上丝绸之路”当时主要指经南海进印度洋抵达非洲大陆和地中海经济圈的海上贸易航道。5年来,随着国际社会对中国“一带一路”倡议的认识和期待不断提高,惠及沿线国家和地区的务实合作项目纷纷启动和落地。与此同时,“一带一路”倡议与其他国家或地区的地缘经济构想对接的可能性、迫切性逐步显现。“冰上丝绸之路”的概念呼之欲出,它不仅是一个地理概念,更是“一带一路”向北扩展,彰显中国积极参与北极开发与建设的意愿和路径的地缘经济概念。

“冰上丝绸之路”概念的前身是“北极蓝色经济通道”。2017年6月,中国发布《“一带一路”建设海上合作设想》,其中首次提出“积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”。该蓝色经济通道的地理特征是途经北冰洋,目标地区是欧洲,建设原则是共建,而其属性则突出地缘经济。2017年7月,中俄两国领导人会晤并就开展北方海航道合作、共同打造“冰上丝绸之路”达成政治共识。中俄两国将北方海航道合作提升到共同打造“冰上丝绸之路”的层次。

中国国家海洋局副局长林山青在2017年10月出席冰岛“北极圈大会”时指出,要加强与北极和非北极国家在北极事务上的合作,多方共同建设“冰上丝绸之路”,逐步实现“海上丝绸之路”与“冰上丝绸之路”的有效衔接。2018年1月,中国政府发布《中国的北极政策》白皮书,向世界发出了与各方共建“冰上丝绸之路”的倡议。

至此,“冰上丝绸之路”在地理概念上从中俄合作开发利用的北方海航道拓展到从中国东部港口经白令海峡进入北冰洋,最终抵达欧洲西部港口,实现与欧亚大陆南线的“海上丝绸之路”闭环的欧亚大陆北部国际航运大通道。在地缘经济概念上从双边层次拓展到包括东亚、东北航道沿岸和西欧等国家的北极多边地缘经济合作发展之路。但应指出,“冰上丝绸之路”上述地理和地缘经济概念的界定是历史性、阶段性的。未来,随着自然气候环境和政治经济条件的发展变化,随着以北极东北航道为初始阶段的“冰上丝绸之路”开发利用合作路径与机制不断健全和完善,“冰上丝绸之路”将进一步向北极其他航道开发利用合作拓展。

二 中俄“冰上丝绸之路”合作的基础

开发利用北方海航道是中俄开展“冰上丝绸之路”合作的起点和关键航段。没有北方海航道的畅通就没有“冰上丝绸之路”的持续繁荣。因此,中俄共建“冰上丝绸之路”的核心是北方海航道。中俄两国的北极战略或政策,两国元首达成的政治共识以及以亚马尔液化天然气项目为代表的务实合作项目,都为中俄开展“冰上丝绸之路”合作,利用北方海航道奠定了坚实的政治和经济基础。

(一) 政治基础

1. 两国高度重视

俄罗斯政府高度重视北方海航道的开发利用。2013年颁布的《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》是俄罗斯首份全面阐述北极战略的官方文件。其中将“改造和发展北极运输系统基础设施,保障北方海航道航运作为俄国家统一的交通运输干线”列为优先发展方向之一。北方海航道的重要意义在于,它不仅是俄北方舰队自由进出大西洋和太平洋的战略要道,还是带动北部地区、西伯利亚和远东地区经济社会发展的民生通道。在《俄罗斯联邦国家安全战略》中将北方海航道界定为“国家安全保障的重要组成部分”和“国家经济发展的战略任务之一”,即可见一斑。

中国重视北极航道的商业价值。《中国的北极政策》白皮书中明确指出,北极航道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。中国作为世界贸易大国和能源消费大国,又是利益攸关的“近北极国家”,期待与国际社会一道共同就北极航道开展国际合作。中国政府鼓

励和支持“中国的资金、技术、市场、知识和经验在拓展北极航道网络和促进航道沿岸国经济社会发展方面发挥重要作用”。此外,2015年新修订的《国家安全法》正式将“维护中国极地活动、资产和其他利益的安全”纳入国家安全战略的新疆域。

2. 合作意愿契合

俄罗斯将开展国际合作作为其落实北极战略的重要路径之一,对中国参与北方海航道的开发与利用持欢迎态度。在2016年的《俄罗斯联邦对外政策构想》中明确指出,俄涉及北极的对外政策奉行建设性国际合作的路线。2017年8月,在萨别塔港首批液化天然气装运发货仪式上,俄总统普京强调指出,“丝绸之路”已向北延伸,与俄罗斯北方海航道相连接,这样可以更好地为中俄两国利益服务。

《中国的北极政策》白皮书也主张“在北极航道基础设施建设和运营方面加强国际合作”。中俄两国共建“冰上丝绸之路”的合作意向和政治共识在摸索和尝试中逐渐成形。自2013年起,中俄两国政府部门开展“北极事务对话”,对接与协调具体合作方向。2014年5月,在《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》中提到改善中方货物经北方海航道过境运输条件。2015年,在《中俄总理第二十次定期会晤联合公报》中表示,双方将加强北方海航道的开发利用合作,开展北极航运研究。2016年11月,《中俄总理第二十一次定期会晤联合公报》明确中俄两国将对联合开发北方海航道运输潜力的前景进行研究。2017年3月,国务院副总理汪洋率团出席俄罗斯第四届“北极——对话区域”国际北极论坛,并同俄政府副总理、俄国家北极发展事务委员会主席罗戈津举行会晤。商定两国外交、海事等政府部门,以及航运和海洋装备制造等相关企业就北方海航道基础设施建设和装备制造等方面开展务实合作和项目对接。2017年5月,在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上,普京总统明确指出,希望中国能利用北方海航道,将其同“一带一路”连接起来。

(二) 经济基础

中俄共建“冰上丝绸之路”不仅有坚实的政治基础,还有巨大的经济推力。北极地区能源开发在俄北极战略中占有核心地位。油气资源是俄罗斯经济的主要支柱,现有的主要油气产区经过长期开发,储量已日渐枯竭。俄罗斯需要开发新的油气产区,以确保其经济的可持续性发展。中国的经济发展也需要巨大的能源进口作为支撑。特别是近年来,中国还同时面临着国内外对环保减排议题的双重压力。中国民众对治理空气污染等生态环境问题

的关注和诉求,国际社会对碳排放大国承担节能减排责任的期待和压力,都要求中国加大对包括液化天然气在内的清洁能源的进口力度,以比例替代传统的高碳排放能源。当前,俄罗斯多家能源巨头已在亚马尔半岛地区布局多个大规模液化天然气项目。

亚马尔液化天然气项目是目前俄北极地区最大的能源开发项目,也是“一带一路”倡议提出后中国落实的首个海外特大型项目。项目开发许可有效期至2045年。项目4个股东分别为“中石油”、中国丝路基金、俄罗斯诺瓦泰克公司和法国道达尔公司。其中,“中石油”参股20%,丝路基金参股9.9%。该项目现有合同期内96%的液化天然气产品已根据长期协议预先销售给包括中国企业在内的客户,每年将至少有400万吨液化天然气销往中国市场。

诺瓦泰克公司在亚马尔半岛以东的吉丹半岛开发的“北极液化天然气-2号”项目,其探明储量为2350亿立方米。该公司规划在产区建设天然气液化加工厂,并计划于2025年投产。

俄能源部部长亚历山大·诺瓦克表示,希望中国公司参与“北极液化天然气-2号”项目。此外,还有“伯朝拉”和“什托克曼”等北冰洋沿岸液化天然气项目同样规模巨大。

上述能源项目的实施将对北方海航道的航运、基础设施、金融和装备等上下游产业链产生极大的刺激,也将带来物流、人流、资金流和信息流等价值链的巨大预期,这些将成为北方海航道坚实的经济基础和现实动力。正如中国驻俄罗斯大使李辉所说,一旦北方海航道正式开通,中国将成为最大客户,中国充足的货运量及对能源的巨大需求,将成为中俄务实合作的新亮点^①。

三 北方海航道当前的基本情况

北方海航道目前已具备通航条件,同其他航道相比也具备一定的比较优势,但其软硬件状态与建成国际航运大通道的目标还有一定距离。这些短板与不足将是中俄共建“冰上丝绸之路”的重要合作指向。

(一) 通航情况

近年来,随着气候的逐渐变暖,北冰洋夏季海冰覆盖范围逐年减少。尽管每年无冰通航期天数和早晚呈现波动状态,但北方海航道的适航性和通航

^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。

期优势逐渐显现,具备通航条件。一般每年8月,巴伦支海、喀拉海均已解冻。拉普捷夫海、东西伯利亚海和楚科奇海的冰封期也越来越短,冰层越来越薄。2009年7月,在没有俄罗斯破冰船开道的情况下,德国布鲁格航运公司两艘非破冰型货船从韩国蔚山港装货出发,穿越北方海航道抵达荷兰鹿特丹港。2010年8月,一艘俄罗斯大型油轮在两艘核动力破冰船引航下,从摩尔曼斯克出发,穿越北方航道2500海里适航性最差的海域,成功抵达中国的宁波港。目前,北方海航道适航期基本在7月中旬至12月上旬区间浮动。有专家预测,到2020年,北方海航道适航期可能延长至6个月,而到2030年将有望全年通航。

(二) 航道优势

相较于传统的马六甲—苏伊士航道,以北方海航道为主航段的“冰上丝绸之路”不仅在航程、时间和成本上有明显优势,航行安全优势也比较突出。以从上海港到阿姆斯特丹港为例,经“冰上丝绸之路”比经马六甲—苏伊士航道航程缩短近2/5。“冰上丝绸之路”沿岸国数量较少,航行的行政审批程序相对简单,可显著降低时间和航行成本。航道大部分航段距离俄罗斯北部陆地较近,具备一定的航行保障设施和机制。此外,高纬度航道能规避温暖海域台风频发的极端气象状况对航行安全带来的风险和成本。从安全角度讲,“冰上丝绸之路”能够从某种程度上减轻美国在印度洋和太平洋军事部署所带来的封控压力,规避日益猖獗的海盗袭扰。

穿越加拿大北部的西北航道分为南北两路,但航道相对狭窄,冰川暗礁众多,适航性较差是其共同特点。西北航道每年的适航期波动较大。北路以2010~2012年的可通航性最佳,全线开通时间达50多天,其余年份较少。南路在2003年、2004年和2005年未通航,2014年仅16天可通航,其余年份的可通航天数少则30~40天,多则60~70天^①。西北航道有近1/3的航程与陆地距离较远,航行补给、救援和保障能力较低。综上所述,“冰上丝绸之路”的比较优势明显。

(三) 航道现状

北方海航道当前的软硬件状态并不乐观。北方海航道沿线港口和船舶等运输基础设施和装备在数量上已不能满足日益增长的国内外航运需求。设施和装备超期服役现象较普遍,破冰船队磨损老化严重,航空运输装备短

^① 王蔓蔓:《1979~2017年北极航道冰情变化研究》,南京大学硕士学位论文,2018年5月,第II页。

缺,导航、水文和气象等信息保障能力不足,缺少常态化海域综合监测设备等。这些北方海航道开发利用上的现实问题严重影响了俄北极地区的能源外运和航道货运扩容。为解决上述问题,俄罗斯政府制定了集管理体制、政策法规、金融税收、装备设施、技术系统、信息系统等于一体的综合性中长期任务目标,其包括:

- (1)完善北方海航道航行的国家管理体制机制,保障航行安全;
- (2)对进一步建立健全破冰船队、应急救援船队和辅助船队等提供国家财政和政策支持,重点发展港口和岸上基础设施,优化和扩大北方海航道货运容量;
- (3)调整破冰及其他航运保障服务的税收等法律法规,发展包括强制险在内的保险机制等金融措施;
- (4)建设北极地区大陆架开发海域的交通运输基础设施,使俄北极地区能源外运通道多元化;
- (5)在落实国家破冰船建造计划框架内,采用现代工艺发展拥有核动力破冰船的俄罗斯破冰船队;
- (6)对北冰洋沿岸港口进行升级改造,建设俄联邦北极地区新型港务生产综合体,疏浚北极地区河道干线;
- (7)发展俄北极地区铁路交通网,扩大现有铁路运输的通行能力,建设新的铁路干线;
- (8)研发和推广适合在北极极端自然条件下使用的现代化运输设备;
- (9)通过发展北极地区运输技术综合系统,包括发展海上及其他形式的运输和保障设施,完善俄联邦北极地区航行管理和安全保障组织结构;
- (10)在航运集中地区建立和发展包括水文、气象、导航及其他保障在内的北极地区航行综合安全系统和物流管理系统,设立综合应急救援中心等^①。

四 中俄两国政策目标及差异

俄罗斯就开发北方海航道开展国际合作有其自身的利益考量和政策逻

^① Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. <http://government.ru/info/18360/>

辑。中俄共建“冰上丝绸之路”需要明确两国各自的政策目标及其差异,从中理清合作思路,化解合作分歧,才能使合作精准对接、企稳致远。

(一) 俄罗斯政策目标

1. 航道通航与能源外运

从经济层面讲,俄罗斯北方海航道开发建设有着实现北部地区的多维交通运输互联互通,确保能源开采外运,带动远东、西伯利亚发展和平衡地区经济等多重考量。俄罗斯北方海航道建设的短期目标是航道通航和能源外运,为此需要改造和新建北极地区交通运输系统基础设施。2013年颁布的《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》中明确指出,要保证北方海航道成为俄联邦国家统一运输网络的一部分,具体举措是使北方海航道及与之相连的河道、铁路、航空线路等具备全年通航能力,在此基础上织就一张全国统一的海、陆、空、铁、河五维立体交通运输网。

2. 平衡地区间经济发展

俄罗斯开发建设北方海航道的远景目标则是平衡俄西部和东部地区经济发展水平,优化北部和南部地区经济资源配置,为俄西伯利亚、远东和北极地区发展提供动能,充分挖掘上述地区融入高速发展的亚太区域经济的潜力。俄罗斯北极地区大部分领土处在经济发展水平较低的西伯利亚和远东地区。这里自然环境和气候条件恶劣,人口密度低,工业基础差,交通基础设施联通能力差,距俄主要工业中心遥远,生产生活严重依赖地区外供给。上述种种影响该地区的经济社会发展,也制约着占俄罗斯领土面积将近4/5的西伯利亚和远东地区以及俄罗斯整体的经济社会发展潜力。2017年颁布的《2030年前俄罗斯联邦经济安全战略》明确指出,为平衡地区发展,加强联邦经济区域的统一性,重要举措之一就是发展北方海航道,为远东、西伯利亚地区经济的持续快速发展提供保障。

(二) 中国政策目标

中国参与开发利用北极航道,同俄共建“冰上丝绸之路”,是中国维护和实现北极利益的主要手段。中国的政策目标是以北极航道,特别是东北航道开发利用为依托,多方共建“冰上丝绸之路”。从国内角度讲,鼓励企业参与航道基础设施建设,依法开展商业试航,稳步推进航道的商业化利用和常态化运行,积极开展北极航道研究,不断加强航运水文调查,提高北极航行、安全和后勤保障能力。从国际角度讲,遵守《极地水域船舶航行安全规则》,支持国际海事组织在北极航运规则制定方面发挥积极作用,在北极航道基础设

施建设和运营方面加强国际合作^①。

(三) 政策目标差异

1. 合作理念差异

俄罗斯在北极地区的利益诉求最为现实和迫切,军事和商业装备能力最强,航道航行运营能力最高,这使其在北极合作与治理上表现出倾向于以双边为主的特点。特别是在与非北极国家合作方面,俄罗斯凭借其北极地区丰富的能源储备和优越的地理位置条件,更愿意以双边方式合作,实现利益最大化。“冰上丝绸之路”是“一带一路”的有机组成部分,多边共商、共建、共享是其基本理念。任何新的多边合作机制与框架都是从双边起步,跬步千里。双边与多边并非主观意志决定,而应遵循客观规律。中俄两国共建“冰上丝绸之路”以双边起步,未来航道开通和其他沿线国家的加入,“冰上丝绸之路”会成为惠及包括俄罗斯在内的多方利益的国际航运大通道。

2. 规则遵循差异

《中国的北极政策》白皮书明确表示,中国参与北极事务强调相互尊重。首先应维护联合国和国际海事组织等国际组织权威,遵循《联合国宪章》、《联合国海洋法公约》和《极地水域船舶航行安全规则》等国际条约和一般国际法,尊重北极国家在北极享有的主权、主权权利和管辖权。但同时,非北极国家依法在北极开展活动的权利和自由也应被尊重。然而包括俄罗斯在内的北极理事会八国、签署《伊卢利萨特宣言》的北冰洋沿岸五国均表现出强烈的“北极门罗主义”。作为东北航道和西北航道主要沿岸国的俄罗斯和加拿大通过国内立法认定两条航道为“内水”,并不断出台立法和加强行政管理以宣示主权。中俄共建“冰上丝绸之路”应从与航行规则和行政管理紧密相关的航行便利化入手,合作摸索规则制定。可持续的“冰上丝绸之路”开发与利用过程自然是打磨出多方认可的航行规则的过程。

3. 布局思路差异

中国“冰上丝绸之路”建设的总体布局思路是实现欧亚大陆北部穿越北冰洋的航道与南部穿越印度洋的传统航道实现闭环联通。而这基本上是东西方向的、以海运为主的建设思路,这也与“一带一路”的总体布局思路相吻合。但从俄罗斯相关顶层文件可以看出,由于其希望北方海航道能够带动西伯利亚和远东地区的经济社会发展,要使北方海航道及与之相连的河道、公

^① 《中国的北极政策》白皮书, <http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/37868/37869/37871/Document/1618207/1618207.htm>

路、铁路和航空线路等具备全年通航能力,打造海、陆、空、铁、河五维立体交通运输网。这表明俄罗斯北方海航道开发建设的重心是联通南北走向的陆路、航空、铁路和河道交通运输线。当前,俄罗斯西伯利亚和远东地区交通运输基础设施本身联通性较差、设施设备老旧、运力不足等现实问题较为严重。如果要兼顾东西和南北两个方向,这就是一个庞大的工程,时间成本和经济成本都很高。应与俄政府做好沟通、协调与引导,突出“冰上丝绸之路”建设重点,并以“冰上丝绸之路”的辐射作用带动与之相连的其他交通运输线建设,以点带线,以线带面,共同规划合理、经济、高效的“冰上丝绸之路”基础设施网络建设。

五 中俄共建“冰上丝绸之路”的原则

中俄两国在北极航道建设上的政策目标存在差异。为顺利推进共建“冰上丝绸之路”,中俄需要共同确立和遵循一些基本原则。

(一) 共建共享原则

“冰上丝绸之路”作为“一带一路”倡议在新时期的丰富和发展,也要遵循共商、共建、共享的基本原则。在双边层面,中俄双方应相互尊重对方主权利和国家利益。围绕共建“冰上丝绸之路”在政策沟通、航道贯通、设施联通、信息互通、资金融通、贸易畅通等方面加强务实合作。自2013年起,包括北方海航道议题在内的中俄北极事务对话已实现机制化。2019年4月,中俄海洋研究机构签署《共建北极联合研究中心协议书》,该中心将为解决“冰上丝绸之路”建设面临的重大科学问题提供科技支撑和智力支持。

在国际层面,应持开放合作态度,与“冰上丝绸之路”沿线各国以及有愿参与“冰上丝绸之路”建设的国家共商共建。2012年,中国与冰岛签署《中华人民共和国政府与冰岛共和国政府关于北极合作的框架协议》。2013年12月,中国与北欧五国(冰岛、丹麦、芬兰、挪威、瑞典)成立中国—北欧北极研究中心。中国重视发展与非北极国家的对话合作。中国已同英国、法国开展极地事务对话。2016年,中国、日本、韩国启动北极事务高级别对话,推动三国在加强北极国际合作、开展科学研究和探索商业合作等方面的沟通交流。共商、共建、共享原则有助于凝聚共识,消除分歧,使“冰上丝绸之路”既成为中俄两国务实合作的新领域,也成为相关国家友好合作的纽带。

(二) 身份定位原则

中国参与北极事务的身份定位是积极的“参与者、建设者和贡献者”,这

种身份定位原则也同样适用于中俄共建“冰上丝绸之路”合作。中国的北极政策一直为国际社会所关注,国际社会也期待中国参与北极事务。但同时,也存在认为中国要打破身份界限,超越非北极国家的身份,甚至向北极投送军事力量和掠夺北极资源等曲解与污蔑。

中国是参与者而非主导者。《中国的北极政策》白皮书通篇突出尊重和参与的政策基调。尊重是指尊重国际法和国际公约权威,尊重北极国家的主权、主权权利和管辖权,也倡导北极国家尊重非北极国家参与北极事务的权利和自由,尊重国际社会在北极的整体利益。参与是指中国在北极的活动不是“独善其身”,更不会“一手遮天”,而是愿意与北极国家、非北极国家以及整个国际社会一道的共同参与。

中国是建设者而非破坏者。在开发方面,中国秉持多方共建“冰上丝绸之路”的建设性、包容性态度。在利用方面,中国参与建设,也不会一家独享。中国坚定尊重和保障各国依法享有航行自由以及利用北极航道的权利,也坚决反对枉顾他国主权和主权权利,单方面强调所谓“航行自由”,破坏国际法和国际公约等霸权行为。

中国是贡献者而非掠夺者。无论航道还是资源,应秉持北极是全人类共同财富的理念。航道畅通和资源外运是“冰上丝绸之路”的国际公共产品,是对整个国际社会的贡献。有些国家和媒体对中国掠夺北极资源的妄议只能说明谁在觊觎北极资源。

中国在北极事务上不会超越自己的身份定位,不存在国家现实利益之外的图谋,更不会超出国家的承受能力参与北极事务。

(三) 循序渐进原则

如果说中国北极政策目标是认识北极、保护北极、利用北极和治理北极,那么同样可以说,中俄共建“冰上丝绸之路”也应遵循这四个方面。它们是并列性质,也有递进关系。

首先,了解“冰上丝绸之路”海域的自然环境和条件,熟悉航道航行的法律、规范和技术要求,保护和保障航道的畅通、安全和绿色。

其次,实践是认识的来源,也是认识发展的动力。开发利用是认识和保护的根本手段和途径,在丰富、全面的开发利用实践过程中不断深化对“冰上丝绸之路”的认识,获得更好地保护北方海航道的经验和手段。努力创造条件实现“冰上丝绸之路”的贯通化、常态化。

最后,在对北方海航道的认识不断深化、保护经验和手段不断积累丰富、开发利用持续进行的过程中,各方共同参与治理“冰上丝绸之路”的客观条件

和政策环境自然水到渠成。

(四) 项目导向原则

中俄共建“冰上丝绸之路”与中俄在“冰上丝绸之路”沿线的合作项目是相辅相成的关系,项目牵引和推动航道开发利用,航道贯通保障和支撑项目落实。中俄目前在北极地区的合作主要集中在能源、贸易和航运领域。与此相关的基础设施、能源工程、船舶海洋装备和通信导航、气象水文等经济技术合作,极地旅游、冰雪运动等人文合作,以及由此带动的上下游产业链和价值链发展,将大大提高“冰上丝绸之路”在人流、物流、资金流和信息流等方面的吸引力,成为俄北冰洋沿岸地区经济发展的重要拉动因素。因此,应以项目为导向和牵引,根据具体项目的现实需求开展有针对性的建设合作,为未来进一步深化和拓展能源、贸易、科技和人文合作奠定基础。

(五) 市场规律原则

中俄共建“冰上丝绸之路”的政治意愿和政策支持是开展合作的基础,但“冰上丝绸之路”的地缘经济属性决定了中俄共建“冰上丝绸之路”的实质是经济合作,因此,要遵循市场规律和国际通行规则,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和各类企业的主体作用。在发挥好政府引导和政策导向的同时,充分调动市场和企业积极性。

六 中俄共建“冰上丝绸之路”的路径

(一) 政府合作

应以航行便利化、机制化为先期目标,中俄及沿线国家在政府层面开展“冰上丝绸之路”开发建设合作。可以“冰上丝绸之路”航行便利化、机制化为契机,成立政府间北极合作委员会,下设学术、科考、环保、航运、装备和基础设施建设等分委会,统筹协调各国政府部门、实业界、学界和相关社会组织在“冰上丝绸之路”建设方面的职能,落实监督具体项目推进,解决项目落实过程中的问题。沿线国家加强在联合国、北极理事会、国际海事组织等国际组织的协作与沟通,为共建“冰上丝绸之路”创造良好的国际政策与舆论环境。

沿线国家相关外交、商务、海事、工业部门和企业间建立多层次、多渠道的沟通磋商与对话机制,推动签署政府间、部门间海洋合作协议,共同落实合作项目。利用俄罗斯“北极——对话区域”国际北极论坛、挪威“北极前沿”大会和冰岛“北极圈论坛”等国际议事平台,同“冰上丝绸之路”沿线各国商

讨论落实建设与开发合作。同时,适时考虑中国以东道国身份举办常态化的国际会议、论坛和博览会等大型活动,以增进了解,凝聚共识,交流经验。加强与沿线国家相关智库交流合作,推动开展战略、政策对接研究,共同发起重大倡议,为共建“冰上丝绸之路”提供智力支撑。同条件相对成熟的沿线国家探讨共建航运公司、金融公司、运输补给保障和救援公司。支持“冰上丝绸之路”沿线重要节点城市和港区建立自由贸易区,提高“冰上丝绸之路”货运量和贸易额,以充足的需求刺激“冰上丝绸之路”的开发建设。利用好现有的丝路基金、“亚投行”等金融机构,为“冰上丝绸之路”建设项目提供资金支持。

(二) 科技合作

认识北极是中国北极政策的最优先方向。截至2017年年底,中国完成了以“雪龙”号为平台8次船基北极科学考察,以中国斯匹次卑尔根群岛黄河站为平台的14次站基科学考察。借助上述两个平台,中国在北极地区逐步建立起海洋、冰雪、大气、生物、地质等多学科观测体系。

俄罗斯面对大陆架边界认定、油气资源勘探、航道开发、生态保护和军事安全保障等现实政治、安全 and 经济需求,高度重视北极科学考察,已获得大量数据资料,取得多项科研成果。当前和未来一段时期内还将有大量的科学考察项目。俄北极战略明确提出在北极地区“鼓励进行国际科研综合考察合作,研究自然环境,观察和预测气候变化对北极环境的影响”;“发展国际合作,定期交换环境状况信息和北极气候及其动态变化数据,健全和完善空间检测等北极气候水文气象监测系统”。

《中国的北极政策》白皮书中也明确提出,积极推进北极科研国际合作,推动建立开放包容的国际北极环境监测网络。对航道线路、水文地理、水文气象和冰情雪况等的全面、科学认识是中俄共建“冰上丝绸之路”的必然要求。

中俄两国可在共建“冰上丝绸之路”框架内开展科学考察和科学研究。围绕航道开发、安全保障、资源勘探、生态环保和环境监测等方面设立联合科研课题;共建海洋环境观测系统,共享海洋环境监测成果,共同开展海洋数据分析研究与应用,共同研发海洋大数据和云平台技术,建设服务“冰上丝绸之路”的海洋公共信息共享服务平台;发挥中俄两国“格洛纳斯”卫星系统和“北斗”卫星系统的综合优势,加强针对北极地区的卫星观测和数据交换,为“冰上丝绸之路”提供卫星导航、定位、通信和遥感等信息情报支撑。

(三) 装备合作

极地装备制造是“冰上丝绸之路”开发建设的前提和基础,是中俄“冰上丝绸之路”合作的核心且迫切的任务。中俄两国在这方面有现实需求,也有

合作空间。

俄罗斯是极地装备大国,具备雄厚的建造实力和丰富的使用经验。但同时,俄罗斯也面临极地装备升级改造和技术创新的现实压力。目前,俄北极基础设施和极地装备主要任务包括:加强冰级运输船、破冰船、应急救援船、科学考察船和辅助保障船的建造与船队建设;发展岸上基础设施和极地船舶装备系泊系统;研发和推广适合在北极条件下使用的现代化公路、铁路、河道和航空运输装备等。

《中国的北极政策》白皮书提出,鼓励发展极地技术装备,积极参与北极开发的基础设施建设,促进在北极海域冰区航行和监测以及新型冰级船舶建造等方面的技术创新。亚马尔液化天然气项目对华销售液化天然气产品的运输需要大量破冰船、冰级液化天然气运输船、冰级保障船和冰级辅助船。目前,中国船舶工业设计制造水平名列世界前茅。中国是世界上三个能够建造高水平液化天然气运输船的国家之一。中国的船舶企业也在积极探索和研发包括破冰船在内适应极地环境的新型船舶和先进装备。中俄两国在极地船舶装备制造领域有很大的合作空间。

尽管俄罗斯在极地船舶和装备制造领域具备独特的技术能力和一定的工业基础,但仍面临不小的困难。

首先,西方经济制裁对俄罗斯经济发展潜力和财政预算能力影响较大,这也直接影响了俄政府对北极基础设施和极地装备的财政支持力度。用于2017~2020年俄罗斯国家北极发展规划项目的经费被削减为原来的5%,只剩下120亿卢布(最初计划为2090亿卢布)。俄北极装备的拳头——22220型新一代核动力破冰船建造面临延迟交付的窘境。此外,西方诸多航运企业纷纷终止与俄罗斯的合作,致使俄多项北极航运计划搁浅。

其次,由于受克里米亚事件影响,俄乌两国军工企业合作中断。俄罗斯国内船厂建造破冰船等极地船舶和装备的配套能力受到削弱。

最后,俄罗斯船舶制造企业近两三年产能重心仍在军品。尽管当前俄罗斯政府大力倡导军工企业多样化生产,提高民品生产比例,但完成2020年前俄罗斯武器装备整体现代化比例70%的硬性指标不可动摇。可以说,这是俄罗斯军工企业的政治任务。2017年12月22日,俄国防部部长绍伊古在国防部全体会议上谈到,2018年俄武装力量各军兵种武器装备现代化比例将分别达到:战略导弹部队82%,陆军46%,空天军74%,海军55%。战略导弹部队和空天军作为俄罗斯主要战略核遏制力量的剑与盾是武器装备升级换装计划的重点,已提前完成2020年70%的目标。海军仍是未来两三年升级换装

的重点。俄罗斯船舶制造企业的产能将更多地向军舰倾斜。

中俄极地装备合作不仅是对共建“冰上丝绸之路”的有力支撑,还可以实现两国在技术、资金、产能等方面的需求互补,有利于中俄两国船舶和装备制造企业向多样化生产的转型升级。两国可联合研发新一代极地船舶和装备,包括大吨位核动力破冰船、液化天然气动力运输船、吃水深度可变冰级船舶、专业驻泊接收和储备系统、大排水量货运潜艇、小型极地旅游观光潜艇、科考深潜器、水下无人装备、破冰技术与装置、海上浮动核电站等。此外,两国还可以考虑组建联合破冰航运公司和船队。

有了极地装备的支撑,可以创新航道开发利用方式。例如,为在冰封期保持通道航运,可以考虑研制大吨位货运潜艇从冰面以下运送货物,辅之以港口破冰、卸货和储运设施及装备,使“冰上丝绸之路”航运打破冰封期的限制,也将航运能力从水面拓展到水面和水下二维层面。

(四) 旅游合作

北极独特的自然和人文风貌是开发北极旅游得天独厚的资本。中俄两国的旅游市场和资源互补性强。对于中国游客来讲,探索极地旅游,北极是更好的选择。南极洲大陆过于遥远,时间精力付出和经济支出远远高于北极。南极洲大陆远离有人类定居的非洲大陆和南美洲大陆,旅游基础设施和补给保障能力远不及北极地区。北冰洋为北美大陆、欧亚大陆和大西洋北部大大小小的岛屿所簇拥。北极圈内多数国家经济相对发达,北极冰盖与海岸线距离相对较近,人口聚居密度相对较高,旅游资源、基础设施和保障条件相对较好。

俄北极战略也明确提出要发展具有北极特色的休闲、科研、文化和生态安全型国际旅游业,以国家和私人合作的方式构建旅游财政支持体制,鼓励成立地区性旅游公司,将北极旅游推向国内和国际市场。《中国的北极政策》白皮书中也将北极旅游定义为新兴的北极活动,指出中国游客是北极旅游的重要客源之一。中国也为参与北极旅游资源开发提出了一系列政策主张,包括支持和鼓励本国企业参与开发北极旅游资源,完善北极旅游安全保障体系,加强本国旅游从业机构与人员的培训和监管,提高中国游客的北极环保意识等。中俄两国政府和企业可探讨对接旅游市场和资源,共同规划开发旅游线路,建设旅游参观游览场馆等基础设施,建立旅游信息交流共享机制,挖掘“冰上丝绸之路”的旅游经济价值。

(五) 能源合作

北极拥有丰富的油气、矿产、地热、风能等各类能源资源。能源资源采运

是“冰上丝绸之路”建设的重要目标之一,也是支撑“冰上丝绸之路”开发建设和可持续性发展的主要合作项目类型。中国期待借助“冰上丝绸之路”加强与沿线国家的全方位能源合作。《中国的北极政策》白皮书明确指出,尊重北极国家根据国际法对其国家管辖范围内油气和矿产资源享有的主权权利,要求本国企业遵守相关国家的法律并开展资源开发风险评估,支持企业通过各种合作形式,在保护北极生态环境的前提下参与北极油气和矿产资源开发。俄罗斯政府也希望吸引国外投资开发其北极大陆架能源资源,以提振俄罗斯经济。

天然气作为清洁能源已经成为中国能源消费的主要选择。为保证能源安全、经济发展和社会需求,天然气合作是中国参与北极能源开发的主要方向之一。前文提及的多个液化天然气项目,有的已有中国公司和资本参与,有的是潜在的合作对象。如果中俄能够以合理的供应价格和模式在液化天然气项目上开展更多合作,不仅可以使中俄贸易总额和北方海航道货运总额双双得到显著提升,还可以带动相关的工程基建、船舶建造等上下游产业发展,实现中国产能输出与俄罗斯振兴远东、西伯利亚经济的优势互补和利益契合。

北极丰富的地热、风能、太阳能等可再生能源也是中俄共建“冰上丝绸之路”合作中极具前景的能源合作方向。中国倡导建立的“全球能源互联网”将北极视为重要的清洁能源来源地。开发北极地区的清洁能源,实现清洁能源跨境输送、贸易和储备,不仅可以极大改善俄北极地区电能严重匮乏的现状,为“冰上丝绸之路”沿线项目和设施提供充足的能源保障,而且可以为俄当地的经济社会发展、基础设施建设和创造就业岗位等作出贡献。

(六) 安全合作

航道和航行安全是共建“冰上丝绸之路”的关键因素。“冰上丝绸之路”安全主要包括航道安全、装备安全、人员安全、生态安全以及反海盗、反劫持、反偷渡和反走私等非传统安全。脆弱的生态环境和极端的自然环境对“冰上丝绸之路”安全提出更高的要求,中俄两国应将安全合作置于共建“冰上丝绸之路”的显著位置。中俄两国可在护航引航设施建设、装备技术研发、信息情报交流和联合搜索救援等方面开展合作,探讨建立海上航行安全和危机管控、自然灾害和人为事故处置善后、旅游卫生医疗安全合作等机制,积累极地突发事件的应急、反应、行动的能力和和经验。定期开展北冰洋海上反恐防暴演习训练、海上搜救力量互访和搜救人员交流培训等。确保“冰上丝绸之路”成为安全、绿色和可持续的国际货运通道。

(责任编辑:高晓慧)