

北方航道与俄罗斯的北极发展战略评析

韦进深 舒景林

摘要:全球气候变化带来了北极地区地缘政治、经济的深刻变化,这种变化影响深远。作为北极地区的重要国家,俄罗斯出台了北极战略,其中北极开发和北方航道建设成为重点。通过对俄罗斯相关文件的解读和考察俄罗斯在北极地区的战略行为,不难发现北方航道对俄罗斯的北极发展战略影响巨大。文章评析了基于北方航道建设的俄罗斯北极发展战略,指出影响俄罗斯北方航道建设的制约因素,北极地区主要国家对北方航道的认知差异、脆弱的通航条件和资金投入的不足等现实状况,使俄罗斯北方航道建设充满了不确定性,进而阻碍了俄罗斯北极发展战略的实施。

关键词:俄罗斯 北极发展战略 北方航道 不确定性

进入新世纪以来,因其丰富的资源储备和在未来海洋运输中的重要地位,北极地区的开发和利用日益引起国际社会的关注。其中,作为拥有北冰洋最长海岸线的环北极国家,俄罗斯的北极立场和政策尤为引人注目。2008年9月,俄罗斯通过了《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则及远景规划》(以下简称《原则及远景规划》)^①,并于2009年3月份正式公布。2013年2月,俄罗斯总统普京批准并公布了《俄罗斯北极地区2020年前发展与社会安全保障战略》^②,至此,俄罗斯北极战略已日渐成熟并成为国家发展战略的重要组成部分。

通过解读相关文件和分析俄罗斯在北极地区的行为,不难发现,俄罗斯的北极发展战略主

要着眼于国家主权、国家安全、资源开发、航道建设和环境保护等领域。其中,资源开发和航道建设为两大支柱。北方航道作为上述领域的交汇点在俄罗斯的北极发展战略中占据重要地位,对俄罗斯的北极战略的实现具有关键作用。更为重要的是,随着北极航线在国际政治、经济中的作用日益凸显,北方航道对俄罗斯经济结构调整和未来国家发展具有重要意义,引起了国际社会的广泛关注。

由此,本文主要聚焦于北方航道与俄罗斯北极发展战略的关联性评析,首先阐述俄罗斯的北极发展战略,指出北方航道在俄罗斯北极发展战略中的重要意义,其次重点分析北方航道建设的主要内容和相关制约因素。

^① “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第17-22页。

^② Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации 《俄罗斯北极地区2020年前发展与社会安全保障战略》,俄罗斯政府网,2013年7月12日。<http://government.ru/news/432#sel=2:1:DEC,216:16:Dii>

一、俄罗斯北极发展战略

作为第一份全面、系统地阐述俄罗斯北极政策的纲领性文件,《原则及远景规划》阐明了俄罗斯联邦北极政策的主要目标、主要任务、战略重点、落实国家北极政策的机制、实现国家北极地区经济社会发展战略规划的办法以及保障俄北极地区国家安全的措施。而2013年批准并公布的俄罗斯北极地区发展战略则明确指出了俄罗斯北极地区的主要战略发展方向。通过文本解读并结合俄罗斯在北极地区的行为特点,不难发现俄罗斯的北极战略主要集中在以下几个方面:

首先,明确俄罗斯北极地区的行政区划,维护其在该地区的领土与主权。

《原则及远景规划》明确指出俄罗斯的北极部分“包括下列行政区划的部分或全部领土:萨哈(雅库特)共和国,摩尔曼斯克州,阿尔汉格尔斯克州,克拉斯诺亚尔斯克边疆区,涅涅茨民族自治区,亚马尔-涅涅茨民族自治区,楚科奇民族自治区”。同时“包括这些行政区划邻近的土地、内海(河)中的岛屿、领海、专属经济区和大陆架,俄罗斯对上述地区拥有无可争辩的主权。”^①根据这一划定,俄属北极地区面积超过1000万平方公里。

回顾近些年俄罗斯在北极地区的行动,不难发现,宣示主权是俄罗斯北极战略的主要任务之一。1997年,俄罗斯批准《联合国海洋法公约》,根据公约相关规定,俄罗斯拥有北极海域200海里专属经济区。由此,一向被俄罗斯视作传统北极“领土”的范围大幅收缩,其中争议领土面积为120万平方公里。但公约同时规定,一个国家若要延伸专属经济区,则要证明大陆架的结构与其陆地的地质结构相似。这为俄罗斯提供了在北冰洋海域享有某些主权利的理论依据,前提是俄罗斯有充分证据证明该

海域是大陆架的自然延伸。在此背景下,进入新世纪以来,俄罗斯为维护北极地区的领土与主权展开了一系列活动。2001年12月,俄罗斯向联合国大陆架界限委员会(Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS)提交申请,要求对北冰洋200海里以外海域行使主权管辖,理由是该区域是西伯利亚大陆架的自然延伸。在被大陆架界限委员会以“证据不足”驳回申请之后,俄罗斯展开了大规模的北极科学考察活动,为其主权声索寻找依据。2005年和2007年,俄罗斯科学家对北冰洋海底的罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫隆起进行考察,在对罗蒙诺索夫海岭的考察中,俄罗斯科考队员在4000多米深的北冰洋海底,插上了象征俄罗斯主权的钛合金国旗。

然而,需要指出的是,俄罗斯北极地区准确的边界界限迄今并未明确划定,这也是俄罗斯与环北极国家围绕北极主权争端不断的原因所在。为此,俄罗斯将与其他北极国家开展积极互动,以求最终划定海洋边界作为俄罗斯北极政策的战略重点。为此,俄罗斯政府提出要“掌握详细的地质、地理、水文、测绘等方面的材料和确凿的证据,为俄罗斯在北极划界工作中占据主动创造条件”。^②

其次,开发北极地区的自然资源,促进经济和社会的发展。

北极地区拥有储量丰富的自然资源,美国地质调查局(USGS)的报告表明,北极地区拥有原油储量900亿桶,天然气储藏超过47万亿立方米。分别占据了全球13%的未探明石油储量和全球30%未开发的天然气储量,此外,北极地区还拥有全球9%煤炭资源,^③是地球上拥有大量剩余资源且勘探开发程度最低的地区之一。俄属北极地区的石油和天然气储量极其丰富,俄罗斯北极地区已探明石油(含凝析油)储量358.43亿桶,天然气1563.46万亿立方英尺(约44万亿立方米),分别占北极地区已探

① “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第18页。

② 同上,第19页。

③ USGS “Arctic Oil and Gas Report, A USGS fact sheet from July 2008”, <http://geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml>.

明油气储量的58%与94%。^① 主要分布在俄属巴伦支海、伯朝拉海和喀拉海,其中喀拉海石油总储量约为50亿吨,天然气总储量约为10万亿立方米。矿产资源方面,俄属北极地区提供了全俄90%的镍和钴、60%的铜、96%的白金的产量。^②

进入新世纪以来,能源经济在俄罗斯国民经济中的地位日益重要,来自世界能源市场的强劲需求带动了俄罗斯能源行业及相关产业的复苏,能源外汇成为俄罗斯国家财政收入的主要来源。2010年,俄罗斯的财政预算收入为83038亿卢布,2011年的财政预算收入为113660亿卢布,其中2010年能源的出口税收收入就达38307亿卢布;而2011年则达到了56418亿卢布。^③ 2009年,俄罗斯通过了《2030年前能源战略规划》,在规划中,2030年前,俄罗斯石油年出口将达3.7亿吨,天然气年出口约3700亿立方米。而同时,俄的石油天然气年产量相应要超过5亿吨和9000亿立方米。拥有丰富能源储备的俄属北极地区的开发无疑将在俄罗斯的能源经济中占有重要地位。在能源战略构想第二阶段,俄罗斯要加快实施东西伯利亚、远东、亚马尔半岛以及北极大陆架地区的大型能源项目,从而实现“提高国家经济的能源效率、推动能源综合体的创新发展”的核心任务。而俄罗斯制定的2030年前大陆架开发国家计划规定,在2030年前,俄每年从大陆架开采的石油应达到4000万至8000万吨,天然气达到1900亿至2100亿立方米。这相当于目前俄罗斯年石油开采量的8%至16%,天然气开采量的32%至35%。^④

《原则及远景规划》明确提出要“充分发挥并扩大北极作为俄罗斯“主要战略资源基地”的作用,这在很大程度上可以满足俄罗斯对油气资源、水产资源和其他战略原料的需求。^⑤ 而2020年前北极地区发展战略中则进一步将“俄罗斯北极地区的社会经济发展”作为开发俄罗斯北极地区和国家安全的优先方向,出台俄属北极地区大陆架和沿海地区油气资源勘探和开发的国家方案。^⑥ 再次加大军事投入,提高俄罗斯在北极地区的军事实力,扭转俄罗斯的安全困境。

北极地区对俄罗斯来说具有重要的战略意义。冷战时期,北极地区就是美苏对抗的前沿,美苏核潜艇都在北冰洋底游弋,并且苏联在北极地区建立了军事基地并部署了大量的军事设施。苏联解体后,面对北约东扩带来的战略压力,北极地区对俄罗斯安全的意义并未随着冷战的结束而降低。北极地区成为俄罗斯核力量部署和威慑的主要阵地。

除了保持和扩大俄罗斯在北极地区的核力量之外,加强常规力量建设成为俄罗斯北极战略的主要任务之一,《原则及远景规划》第四章规定,俄罗斯要“成立能在各种军事政治形势条件下确保军事安全的常规部队集群、其他部(分)队、军事组织和机构(主要指边防机构)”。^⑦ 具体步骤包括打造高效运作的北极地区海岸防卫体系(归联邦安全局负责),提高与邻国边防部门在打击海上恐怖主义、走私活动、非法移民以及保护海洋生物资源等方面的合作效率;大力兴建俄属北极地区的边防设施,发展边防机构的军力及装备;建立水面综合监控系统,加

① 中国石油新闻中心《北极地区油气资源开发透视》。http://news.cnpc.com.cn/system/2012/05/14/001376682.shtml.

② Арктика наперекрестье геополитических интересов /В. Коньшев, А. Сергунин – Мировая экономика и международные отношения, 2010, №9, с. 50.

③ [俄]《联邦财政执行情况表》,经济专家组网站,2011年11月,http://www.eeg.ru/pages/398.

④ 《俄罗斯制定2030年前大陆架开发国家计划》,俄新网,2011年10月21日。http://rusnews.cn/xinwentoushi/20111021/43186524.html.

⑤ “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第18页。

⑥ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации,俄罗斯政府网,2013年7月12日。http://government.ru/news/432#sel=2:1:DEC,216:16:Dii.

⑦ “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第20页。

强国家对俄属北极地区捕鱼活动的控制和监管力度”等内容。

进入新世纪以来,俄罗斯在北极地区的军事行动彰显了俄罗斯捍卫北极主权、维护国家安全的决心。俄罗斯在北极地区举行了多场军事演习,并且在2007年恢复了战略轰炸机的巡航。2011年,俄罗斯国防部副部长布尔加科夫宣布俄将在北极地区部署能在极寒条件展开军事行动的作战旅。2012年2月,俄罗斯陆军总司令称俄军计划在2015年完成组建首支北极地区摩托化步兵旅。由此可见,俄罗斯明显加快了在北极地区的军事部署。

最后,加快对北方航道的科学考察和基础设施建设,以航道建设带动整个北极战略的实施。

全球气候的变化使北冰洋商业通航成为可能,未来世界地缘经济环境将会出现深刻变化。作为在北极航道中所占海岸线最长的国家^①,俄罗斯对作为“俄罗斯在北极地区唯一的一条水上通道”的北方航道在其北极战略中的地位和作用高度重视。进入新世纪以来,俄罗斯加快了对北方航道的科学考察和基础设施建设,主要包括“优化‘北方运送’的经济机制,通过使用可再生能源和可替代能源(包括当地的再生能源)、新建和改造能源工厂,采用节能材料和技术,尽可能减少北极地区对外界的能源依赖;加大对破冰船、救援船及辅助舰艇建造的支持力度,并大力营建港口、导航台等岸上基础设施,以确保‘北方海路’的货物运输量能得到大的提升;为了保障船只在北极地区的航行安全,有必要建立专门的监测机制,负责管理和疏导繁忙水域的船只航行,包括为船只提供水文气象保障和导航服务。”^②2011年8月,时任俄罗斯总统梅德韦杰夫表示“在

北极集中分布着许多珍稀矿藏,北冰洋的北方海航线是连接欧亚的最短航线。因此对北极地区长期稳定的开发……具有无可比拟的重要意义。”^③作为俄罗斯北极地区发展的关键,北方航道在整个俄罗斯北极发展战略中处于特殊的地位。一方面,俄罗斯北极地区资源的开发需要交通运输保障,除了陆路基础设施建设之外,航道基础设施建设在其能源运输中的作用更为重要,北方航道在未来俄罗斯向欧洲、东亚甚至北美地区能源的出口中将发挥重要作用。另一方面,北方航道的建设对于保障俄罗斯的国家安全,维护俄罗斯北极地区的领土和主权完整,无疑具有积极的意义。

二、俄罗斯北方航道建设的主要内容

第一、宣示俄罗斯北方航道主权,管理与控制北方航道的航行。

俄罗斯将北方航道视为其国内运输航线,从上世纪30年代起,苏联就加强了对北方航道的控制与管理,出台了一系列法律法规,并成立了专门的管理机构。1991年,俄罗斯在《北方海航道航行规则》(简称NSR航行规则)中明确规定:北方航道位于苏联内海、领海(领水)或者毗连俄罗斯北方沿海的专属经济区内的海运线,主要用于西伯利亚自然资源的开发以及为俄罗斯北极地区的定居点运送物资。

俄罗斯独立后,在北方航道主权问题上坚持了苏联时期的一贯立场,根据NSR航行规则,俄罗斯对航行于北方航道上的本国和外国船舶进行管制,外国船只需经过俄罗斯允许,并在俄罗斯导航服务监督下才能进入北方航道,特殊情况下需接受俄方破冰船的强制性护航,否则船只禁止进入北方航道

① 北极航道由加拿大沿岸的“西北航道”和西伯利亚沿岸的“东北航道”组成。东北航道从北欧出发,向东穿过北冰洋巴伦支海、喀拉海、拉普捷夫海、新西伯利亚海和楚科奇海五大海域直到白令海峡,其中大部分航段位于俄罗斯北部沿海的北冰洋离岸海域,又称北方(海)航道,该航道西起喀拉海峡,东到普罗维杰尼亚湾,连接俄罗斯的欧洲和远东港口,长约5600公里。

② “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第20页。

③ 《俄罗斯欲巨资拓展北极航道》,《东方早报》2011年8月12日。<http://www.dfdaily.com/html/51/2011/8/12/646283.shtml>

航行。

在《远景和规划》中,明确指出“依据俄联邦有关法律和俄联邦签署的国际公约的有关规定,对穿越北极空中航线和北方海路的飞机和船只实施有效的组织和管理”。为落实俄罗斯的北极政策,俄罗斯将向国际媒体宣传和解释俄罗斯的北极政策,并通过举办展览、国际会议、“圆桌会议”等各种形式向外界证明俄罗斯拥有对北极地区无可争辩的主权和合法权益,树立俄罗斯积极正面的国际形象。^①

第二,加强基础设施建设,充分发挥北方航道潜能。

随着2011年试航以来,俄罗斯北方航道的基础设施建设已经有条不紊地展开。俄罗斯最大的轮船公司现代商业舰队公司总经理弗兰克表示,北方航道运输量已经从2005年的400万吨提高到2012年的1200万吨。^②专家预计,未来北方航道潜在货运吞吐量至少能达到每年3000万吨。并且随着北冰洋的全面通航,这一数字在未来可能呈现几何增长,根据《俄罗斯报》网站预测,2020—2022年北方航道的运载量至少将是现在的10倍。为了适应未来发展的需要,加强港口建设和提高破冰船的数量和能力是俄罗斯北方航道基础设施建设的主要内容。

俄罗斯北冰洋沿岸港口众多,发展潜力巨大,其中重要港口包括迪克森、杜金卡、季克西、佩韦克等,但是这些港口目前存在着基础设施落后、设备老化和经济效益不高等问题。因此,新建、改建和扩建港口成为俄罗斯充分发挥北方航道潜能的主要内容。2012年7月,俄罗斯北冰洋沿岸亚马尔新港口建设工程开工,标志着俄罗斯北冰洋新海港建设的启动。亚马尔半岛是俄罗斯北极地区最重要的天然气开采地之一,亚马尔新港口建成之后,产自这一地区的天然气液化加工后,在港口直接装船,通过北方航道运往欧洲或东亚市场。因此,港口建设对于俄罗斯北极地区资源开发和利用具有重要的意义。

俄罗斯拥有世界上数量最多、动力最大的破冰船,这是开展极地考察、运输补给以及北冰洋冬季航行的重要保障。截止目前,俄罗斯拥有约18艘破冰船,其中包括5艘核动力破冰船。但随着正在使用的“胜利50周年”号、“亚马尔”号和“俄罗斯”号等核动力破冰船逐步退役,为了保证足够数量的破冰船以满足北方航道的通行需要,俄罗斯计划在2020年前建造3艘核动力破冰船和6艘柴油动力破冰船,其中核动力破冰船的建造工作将于2013年开始,预计2015年下水,2017年海试,这将进一步确保俄罗斯在该领域的领先优势。

第三,完善多层次的北方航道管理体系,建立健全俄罗斯国家北极政策的执行机制。

目前,俄罗斯北方航道管理体系由联邦、地方和商业公司三个层面构成。1971年,苏联政府正式建立北方海航道管理局,隶属苏联商业海运部。苏联解体后,北方海航道管理局改由俄罗斯联邦交通运输部管辖,其主要职责是执行国家相关管理规章,组织北极航运,确保航行安全,监控船只和沿海设施可能造成的污染等。2013年3月,俄罗斯联邦政府成立北方海航道国家管理办公室,标志着俄罗斯从联邦管理层面启动了新一轮的北方航道的开发利用。在地方层面,俄罗斯北极地区各级地方政府(包括各共和国、州、自治州、边疆区、直辖市、自治区)主要负责辖区内航道、港口的基础建设,制定各自的社会经济发展战略、社会经济发展计划和土地发展规划,推动北方航道的开发和利用。负责承运航道运输和执行破冰任务为俄罗斯国有的商业海运公司,其中实力最强的是摩尔曼斯克公司和远东航运公司,前者总部位于航道西段俄罗斯最大的不冻港摩尔曼斯克,主要承担航道西段的客货运输和破冰任务,拥有数量最多的破冰船。后者总部位于符拉迪沃斯托克,主要承担远东地区的石油运输。此外,俄

^① “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第21页。

^② 陈效卫、谢亚宏《俄罗斯加大水路交通投资力度》,《人民日报》2013年8月9日。

罗斯还制定了航道通行的法律制度,一方面加强了对外国船只在北方航道航行的管理,另一方面通过提供破冰、领航等服务赚取外汇,带动俄罗斯北极地区的发展。

除了国内层面完善对北方航道的管理之外,俄罗斯还希望通过国际合作,进一步落实俄罗斯的北极政策。俄罗斯的北极战略明确指出,“要想顺利实现俄联邦国家北极政策,需要俄联邦中央政府和地方各级政府(包括各共和国、州、自治州、边疆区、直辖市、自治区)的通力合作,各工业企业、商业团体和社会组织依据国家的有关法律也可和政府开展合作,甚至俄联邦还可同外国和国际组织开展合作,共同开发俄属北极地区。”^①

三、俄罗斯北极发展战略的制约因素

俄罗斯出台的以俄属北极地区开发和北方航道建设为主要内容的北极发展战略,无疑在其国家发展战略中占据重要的地位,对俄罗斯在21世纪的新崛起具有重要意义。但是,需要指出的是,俄罗斯的北极发展战略的实现仍面临着一些因素的制约,主要包括:

第一,新世纪以来北极争端愈演愈烈,主要国家对北极航道的认知不尽相同。

进入新世纪,加拿大、俄罗斯、美国、丹麦等北极国家相继宣称对临近的北极地区拥有主权,其中,2007年底俄罗斯北冰洋底的“插旗”行为掀起了新一轮的北极争端。由于北极国家并未就北极问题签订任何条约,各国只是依据《联合国海洋法公约》进行资源开发、划分相关海域和解决争议问题,结果导致北极各国对北极的权益归属存在重叠和交叉,各国通过北极科考,向联合国大陆架委员会递交划界案,甚至利用军事行动等方式宣示其北极权益,从《联合国海洋法公约》中寻找有利于己的法律支持,北极争端进入白热化的背后,除了北极地区的重要

战略地位和丰富的资源储备外,各国看重的是北极航道潜在的通航价值。

作为北极航道上地缘优势最大的两个国家,加拿大和俄罗斯分别宣称对“西北航道”和“北方航道”(东北航道)拥有主权。1970年加拿大政府正式宣布“西北航道”既不是国际通道,也不是公海,而是加拿大的历史性“内水”,因为“西北通道”没有商业航行的历史,不符合国际海峡的法律标准。对俄罗斯来说,早在苏联时期,苏联向美国声明“北方海航道毗邻苏联北极沿海,这条航道不是国际航道,长期被苏联和苏联租赁的船只使用,是一条重要的苏联国内交通运输通道”。^②美国则坚持认为北极航道是国际航道,各国均有权“过境通行”。所有船只都有无害通过两端连接公海的用于国际航行的海峡的权利,这种权利不应受到阻碍。美国的立场得到了包括北极理事会其他国家的支持。这种认知的差异有可能导致未来俄罗斯与相关国家的争端和冲突,从而不利于俄罗斯北极发展战略的实现。

第二,北极脆弱的通航条件使俄罗斯北极开发战略充满不确定性。

以北方航道建设为重要内容的俄罗斯北极发展战略是建立在对北极地区气温升高、海冰消融的不可逆预期基础之上的。这种预期仍需要大量的科学依据来证明。此外,北极地区复杂的自然环境和通航环境,以及脆弱的生态系统,都使俄罗斯北极开发战略充满了不确定性。

从自然环境看,北极地区常年为冰雪覆盖,气候寒冷,该地区的气候、水文状况因年份、季节的不同而存在显著的差异,因而对航线的开发产生严重影响,其中海冰的影响程度尤为重大。虽然目前全球气候变暖,北极地区的冰盖加速融化是不争的事实,但是情况一旦发生逆转,将会严重影响通航和俄罗斯北极地区开发的进程。

^① “2008年9月俄总统批准《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》”,载国家海洋局极地考察办公室对外联络处、中国极地研究中心极地信息中心《国外极地考察信息汇编》,总第15期,2009年,第19页。

^② 管清蕾、郭培清《北方航道上的冲突事件(上)》,《海洋世界》2010年第2期。

从航线选择看,北方航道连接三大洋、五大海域,仅俄罗斯部分的长度就超过5600公里,船舶航行时可供选择的航路众多,并没有固定的航路,不同航路的气候、水文、地理环境相同,各个海湾、海峡都有其独特的航行环境,这不仅对船舶的应变能力提出了更高的要求,也对航道建设提出了挑战。

从生态环境看,北极地区是一个相对封闭的生态环境系统,该系统的稳定性和自我修复能力十分脆弱。北极地区的开发、基础设施建设乃至航行时产生的废弃物,都可能破坏当地的生态环境。一旦北方航道具备大规模通航的条件,呈爆炸性增长的过往船只(大多数为装载能源和矿产资源)将可能严重影响北极的生态环境。

第三,高额的开发成本和资金匮乏的现实制约了俄罗斯北极发展战略的实施。

俄罗斯北极发展战略是一项庞大的工程,而北极地区恶劣的自然环境预示着俄属北极地区的开发需要更大的开发成本和资金投入。俄罗斯北极发展战略的主要任务涵盖了社会经济发展、军事安全、生态安全、信息技术和通信、科技领域等,主要包括发展交通和能源基础设施、对俄属北极地区的社会性基础设施进行现代化升级改造、大力兴建边防设施、发展边防机构的军力及装备;建立水面综合监控系统,重点研发应用广泛的新技术、各种用途的航天器,以及建立通用型多功能情报网络等。这些任务的完成需要巨大的资金投入,虽然《原则及远景规划》指出,为有效开发俄属北极地区的自然资源,积极开展国际合作;多种渠道筹集资金,中央政府和地方各级政府都要为北极的开发投入大量资金,确保《原则》的顺利实施。但高额的开发成本和资金匮乏的现实成为制约俄罗斯北极发展战略实施的重要因素。

仅以俄属北极地区的石油开采为例,据俄罗斯石油公司预测,为开发俄罗斯大陆架,不算争议地区,在2050年之前需要投资61.6万亿卢布(约合

2.5万亿美元),如果开发争议地区,则还需要追加投入10至12万亿卢布。^①面对北极开发近乎“天价”的先期成本和巨大的资金缺口,外界普遍质疑俄罗斯的北极发展战略能否成功实施。

四、结 论

进入新世纪,开发俄属北极地区被俄罗斯视作重新崛起的基础和关键,2008年9月俄罗斯通过并于2009年3月正式公布的《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极的国家政策原则及远景规划》,以及2013年2月公布的《俄罗斯北极地区2020年前发展与社会安全保障战略》,标志着俄罗斯北极战略的正式出台,将北极地区开发为俄罗斯的“自然资源战略基地”和建设北冰洋航线(北方航道)成为俄罗斯重大的国家利益。由于北方航道在俄罗斯整个北极发展战略中的独特地位和关键作用,可以说,北方航道的开通和建设直接关系到俄罗斯北极发展战略的成败与否,因此被世界所关注。

俄罗斯北方航道建设侧重于基础设施建设和航道管理体系建设,其主要目的在于宣示俄罗斯对北方航道的主权,管理与控制北方航道的航行,在未来的地缘政治经济转型中占据优势和主动。然而,俄罗斯基于北方航道的北极发展战略和行为引发了新一轮的北极争端,主要国家对北方航道的认知差异、脆弱的通航条件和资金投入的不足等制约因素,阻碍了俄罗斯北极发展战略的实施,使得俄罗斯北极地区的开发和航道建设充满了不确定性。

本文作者: 韦进深 上海外国语大学俄罗斯研究中心助理研究员,法学(国际关系)博士;

舒景林 上海外国语大学国际关系专业2011级博士生

责任编辑: 杨俊东

^① 王晓薇《俄罗斯颁布开发北极法令 北极石油面临多国分割》,《华夏时报》2008年7月26日。