

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.01.009

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,第 82-91 页。

ZHAO Long, “Aligning the Blue Economic Passage leading up to Europe via the Arctic Ocean with Russia’s Reviving Northern Sea Route: From Identification to Harmonization”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.1, 2018, pp.82-91.

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

赵 隆¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 推动共建“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”是新时期我国开展“一带一路”海上合作的重要构想。在北极气候变化和影响外溢的背景下,各利益攸关方间逐步形成“复合相互依赖”甚至“衍生性依赖”状态。从广义区域治理的视角看,俄罗斯和中国在战略、需求和环境驱动下构成了对航道开发合作目标、角色和利益的“主观认同”,并演化为顶层设计、部门议程、知识先导、企业主体和市场导向上的“行动趋同”。但与此同时,《极地规则》出台后涉及的国内法协调,北方航道主权归属问题和过境运输需求的波动性可能成为航道开发合作的制约因素。

关键词: 经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道; 北方航道; 中俄合作

中图分类号: D820

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2018)01-0082-10

2017 年 6 月,国家发改委和国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,提出重点建设包括“积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”在内的三条蓝色经济通道^①,为中国参与北极航道开发和海洋合作规划了清晰路径。俄罗斯总统普京在出席 2017 年

“一带一路”国际合作高峰论坛时也表示,“俄罗斯正投入大量资源改善北方航道^②,使其成为具有全球竞争力的运输动脉”,“‘一带一路’与北方航道的相互对接可完全重构欧亚大陆的运输格局”^③,展现了俄方在北极航道开发问题上与中国开展对接合作的强烈意愿。

收稿日期: 2017-07-04; 修订日期: 2017-11-24。

基金项目: 本文系国家社科基金项目“北极治理范式与中国科学家团体的边缘治理路径研究”(15CGJ032)的阶段性研究成果。

作者简介: 赵隆(1983—),男,陕西西安人,上海国际问题研究院全球治理研究所所长助理,副研究员,博士,主要研究方向: 北极问题研究、当代俄罗斯问题研究和全球治理。

① 国家发展改革委、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,国家海洋局网站,2017 年 6 月 20 日, http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201706/t20170620_56591.html。

② 北方航道(Northern Sea Route)在我国学界存在多种译名,本文借鉴了中俄两国于 2014 年签署的《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略合作伙伴关系新阶段的联合声明》第二部分第十段关于“改善中方货物经俄铁路网络、远东港口及北方航道过境运输条件”的译法。

③ Vladimir Putin, *Speech at the One Belt One Road International Forum*, May. 14, 2017, Official Internet Resources of the President of Russia, <http://ru.kremlin.ru/events/president/news/54491>.

一、共建“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”和北方航道复兴的背景

从基本定义来看,“蓝色经济”是一项由小岛屿发展中国家(Small Island Developing States, SIDS)主导,涉及所有沿海国利益和国家管辖范围以外水域相关利益的发展中的世界性倡议。^①蓝色经济将海洋定位为“发展空间”,通过空间规划实现海洋资源的养护和可持续利用、生物多样性保护、能源开采和海上运输等。中国作为最大的发展中国家和海洋大国,一直积极推动蓝色经济的发展。在国内层面,将“拓展蓝色经济空间”作为重要内容纳入《关于国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。在国际层面,中国在《落实2030年可持续发展议程国别方案》中,将“保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”作为17项可持续发展目标落实方案之一,^②并在首届联合国海洋可持续发展大会上提出构建“蓝色伙伴关系”的倡议,成为“蓝色经济”倡议的主要推动力。

通道建设是蓝色经济发展的重要基础。“一带一路”倡议将通道建设放在首要位置,除了陆上六大走廊建设外,倡导重点建设三条海上蓝色经济通道,将“共享蓝色空间、发展蓝色经济”^③作为主线,倡导各国共同开展保护海洋生态环境,促进海洋安全、经济发展和科学研究方面合作。这一通道建设的根本不仅在于打通海上互联互通之路径,更是促进海洋知识、文化、技术、人才自由流动,深化“21世纪海上丝绸之路”建设的全球意义的重要举措。因此,东北航道(The Northeast Passage, NEP)的开发和利用成为共建“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”的首要目标。

东北航道西起冰岛,经过巴伦支海沿欧亚大陆北方海域直到东北亚的白令海峡。由于东北航道的主要部分毗邻俄罗斯北冰洋沿岸地区,俄罗斯早在16世纪就将东北航道的部分水域称为“北方航道”(Northern Sea Route, NSR)。俄官方将北方航道限定于北纬66度5分以北,西起东经

68度35分的热拉尼亚角(Cape Zhelanya),东至西经168度58分的区域。^④根据政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)的估算和预测,北极夏季海冰在过去35年间减少了近70%,北极海域的季节性无冰期最早将出现于本世纪中叶。^⑤在此背景下,北极地区环境保护原则、国家安全原则和社会经济发展原则成为俄罗斯北极政策价值和精神的集中体现,^⑥而复兴北方航道则主要基于国家安全和地缘经济两个战略维度。

在国家安全维度,北方航道的复兴可使俄罗斯获得相对开放、自由的出海口,改变其海权状况,成为俄罗斯重返海洋强国、争取更大利益和世界影响力的历史机遇。^⑦在乌克兰问题引发的西方制裁大背景下,俄罗斯希望将北方航道作为高纬度安全通道,以反制北约东扩进程和西方对于俄的整体性战略挤压。近年来,俄还强化了国防部、紧急情况部、国家安全局在北极事务中的作用。例如,在2014年建立了北极联合战略指挥部,并在北极领土和居民综合安全系统框架内由紧急情况部设立10个紧急救助中心等。^⑧

① UN Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development Knowledge Platform, Blue Economy Concept Paper, Jan. 20, 2014, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2978BEconcept.pdf>.

② 外交部《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,2017年4月14日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzzy_686343/。

③ 国家发展改革委、国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》,国家海洋局网站,2017年6月20日, http://www.soa.gov.cn/xw/hyyw_90/201706/t20170620_56591.html。

④ [俄]俄罗斯北方航道管理局《北方航道联邦法》,2012年7月28日,第132号联邦法, Закон РФ о Северном морском пути, 28 июля 2012 года N 132-ФЗ, http://www.nsr.ru/ru/ofitsialnaya_informatsiya/zakon_o_smp.html。

⑤ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2013: The Physical Science Basis”, 2014, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>。

⑥ 郭培清、曹园“俄罗斯联邦北极政策的基本原则分析”,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2016年第2期,第16页。

⑦ 万楚蛟“北极冰盖融化对俄罗斯的战略影响”,《国际观察》,2012年第1期,第65-71页。

⑧ [俄]瓦列里·朱拉威尔“俄罗斯在北极:是否受国家委员会管理?”,《北极与北方》2016年第2期,第8页, Валерий Журавель, Россия в Арктике. Будет ли госкомиссия ее рулевым? Арктика и Север, 2016. No 23, стр.8. http://narfu.ru/upload/iblock/e25/01_-zhuravel.pdf。

在地缘经济维度,较短的地理距离和较少的过境国使北方航道的经济效应进一步凸显。作为北部地区居民的补给运输线路和冷战时期的对抗前沿,北方航道在苏联时期得到了长足发展,年均通航船只超过百艘,运输近400万吨的各类货物。但在苏联解体后初期,北方航道的年货运量仅相当于高峰时期的三分之一。^①伴随着俄罗斯经济复苏和北方居民回迁潮的出现,该航道逐步恢复运转。按照目前的模型估算,从中国上海经北方航道前往荷兰鹿特丹比传统的苏伊士运河航线航程缩短8079海里,节省约23%的航程距离。^②不仅俄罗斯、美国、挪威等北冰洋沿岸国在本国北极政策中将航道开发列为优先,包括日本、韩国等国在内的北极理事会观察员国也将参与北方航道开发纳入自身政策。由于缺乏必要的基础设施,俄罗斯正寻求亚洲国家作为北方航道的潜在投资者。^③有俄国学者认为,北方航道是中国突破美国舰队封锁的重要海上资源运输通道。^④

经济和安全问题也是中国参与北极航道开发的考量因素,但在层次上与俄罗斯有所差异。中国主要关注作为贸易大国航道潜在使用国的经济利益,也就是属于北方航道综合开发、运营和管理的整体利益中的部分利益。在实践中,中国商船自2013年起多次穿越北方航道,为各国探索北极航道提供了重要资料和经验,也为自身参与航道开发和利用开展试航。2015年,中远航运(COSCO Shipping)“永盛”轮完成了历史上首次中国商船经北极东北航道的“双向通行”。2016年,在中远航运“永盛+”项目的框架下,共有6艘次的中国船舶完成东北航道航行任务,相较传统航线共节省航程32137海里,节省航行时间108天,节约燃油4077吨。据此测算,中国经北极东北航道至欧洲的单航次能耗下降约35%。^⑤

“维护我国在极地的活动、资产和其他利益的安全”^⑥是我国国家安全的重要组成部分。中国参与北方航道开发的战略利益更多基于全球贸易和航运的非传统安全,并不涉及军事安全。从目前来看,将北方航道作为主要国际贸易运

输干线尚受制于较为有限的航行经验和水文资料,但其潜在的经济效益和海冰融化的大趋势可能成为我国突破“马六甲困局”的备用选项,推动共建“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具有长远战略意义。

二、主观认同: 广义区域治理 范式中的北极航道合作对接

目前,北极问题的治理初步“形成了‘全球-区域-国家’三层次的多元格局。”^⑦但在制度设计、议程设置、环境塑造和主体参与等问题上,以共同利益为基础的北极多利益攸关方和以地理认同为基础的北极国家群体之间的角色落差依然明显,北极治理范式仍处于自狭义区域治理向广义区域治理的过渡期。

狭义的北极区域治理强调客观约束,以“间接排他”或“直接排他”的制度框架限制参与治理的主体范围,其治理核心在于主体资格的区域排他性、客体范围的区域集中性、利益争端的区域协商性以及终极目标的区域概念性。^⑧以“伊卢利萨特进程”^⑨为例,各国均强调地缘意义

① [俄]弗拉基米尔·斯塔罗杜伯采夫“重要高纬度”,《生意人》,2017年3月29日,第53期,Владимир Стародубцев, Широты высокой важности, Коммерсантъ, № 53 (6047), 29 марта 2017, <https://www.kommersant.ru/doc/3254502>.

② Northern Sea Route Information Office, Apr. 25, 2012, <http://www.arctic-liaison.com/NSR>.

③ 唐尧、夏立平“中国参与北极航运治理的国际法依据研究”,《太平洋学报》,2017年第8期,第51-61页。

④ [俄]瓦列里·朱拉威尔“中国、韩国、日本在北极: 政治、经济、安全”,《北极与北方》,2016年第3期,第114页,Валерий Журавель, Китай, Республика Корея, Япония в Арктике: политика, экономика, безопасность, Арктика и Север, 2016. No 24, стр.114. http://narfu.ru/upload/iblock/f4c/09-_-zhuravel.pdf.

⑤ 中远航运“中远航运2016‘永盛+’项目圆满收官”,2016年10月6日, http://www.eworldship.com/html/2016/ShipOwner_1006/120473.html.

⑥ 《中华人民共和国国家安全法》,第三十二条,中国法制出版社,2015年7月1日。

⑦ 徐宏“北极治理与中国的参与”,《边界与海洋研究》,2017年第2期,第6页。

⑧ 赵隆“北极区域治理范式的核心要素: 制度设计与环境塑造”,《国际展望》,2014年第3期,第108页。

⑨ 主要指以《伊卢利萨特宣言》(Ilulissat Declaration) 签署为标志的北冰洋五国会晤机制。

上的身份认同和利益排他,形成对外排他性和内部协商性共存的互动格局。而作为“罗瓦涅米进程”^①的核心平台,北极理事会虽然吸纳了部分域外观察员主体,但其本质未脱离以北冰洋沿岸国构成的“核心成员”、其他北极圈内国家构成的“外围成员”、北极域外国家和非国家行为体构成的“边缘成员”的治理结构。问题在于,北极气候快速变化及其导致的环境变化使该地区可能进入以管辖权冲突为特征、以自然资源开采为核心、以全球性大国为主角的大竞争时代。^②而狭义区域治理范式忽略了北极问题的影响兼备区域和跨区域特性,以及客观上形成复合相互依赖理论中所称的各利益攸关方间的“不对称依赖”。

按照传统理解,世界政治中的相互依赖“指的是以国家之间或不同国家的行为体之间相互影响为特征的情形”^③,也有学者将此种状态定义为“如果互动对一方产生的结果取决于其他各方的选择,行为体就处于相互依存状态”。^④但在北极问题上,行为体间的依赖并非仅仅产生于双向的传递和影响。在多数情况下,各利益攸关方之间存在“相互的但又不平等的依附关系”^⑤,一方行为造成的客观变化在某些情况下还会对不具备互动条件的多方产生“衍生效应”。也就是说,北极国家的行为不仅会对区域内各方产生双向或多向的影响,其带来的客观环境变化以及产生的衍生效应还可能单方面传递至区域外,非北极国家的气候、环境和发展安全单方面依赖于北极国家的行为,从而形成了“衍生性依赖”。在这种条件下,狭义的区域治理范式难以适应各行为体在北极问题上的衍生性依赖状态和治理需求,无法体现各主体参与治理的效率原则和代表性原则,也无法进一步平衡治理主体间的利益、权利和责任,平衡治理路径的灵活性和适应性。^⑥

因此,新时期的中俄北极航道合作需要从广义区域治理的范畴加以理解。不同于狭义的“区域”^⑦联系,广义区域治理不单强调地理意义上的地区概念,也包括统一的身份、理念、需求和环境等要素认同。按照建构主义的经典定

义,“人类关系的结构主要是由共有观念而非物质力量决定,行为体的认同和利益是由共有观念建构而成,而非天然固有。”^⑧也就是说,广义区域治理中的行为体不局限于区域联系,而是出于自身利益需求,对区内与区外的合作态势、挑战威胁和治理角色首先形成具有一致性的主观认同,最终在共同目标、环境塑造、合作架构上逐步实现行动上的客观趋同。由于身处北极圈之外,中国在北极地区的国家利益多为共享性利益,需要借助国际平台特别是与北极国家进行合作才能实现。^⑨航道开发合作成为中俄北极合作中的优先领域,也是中俄全面战略合作伙伴关系新阶段的新场域,两国对于航道开发合作的目标、角色和环境认同主要由以下几个因素所推动。

2.1 战略驱动下的目标认同

战略驱动(strategy drive)构成了俄罗斯对北极航道开发合作的目标认同。根据计算,俄属北极领土的总面积约300万平方公里,约占俄领土总面积的18%,其中包括近220万平方公里的陆地领土和近80万平方公里的领水面积,^⑩还拥有数百万平方公里的专属经济区和大陆架等国家管辖范围内区域。俄罗斯拥有占全

① 主要指以《北极环境保护宣言》的签署地芬兰罗瓦涅米为起点的北极理事会发展进程。

② Paul A. Berkman, Oran R. Young, “Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean”, *Science*, Vol.324, Apr. 17, 2009, pp.339-340.

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译《权力与相互依赖》,北京大学出版社2002年版,第9页。

④ [美]亚历山大·温特著,秦亚青译《国际政治的社会理论》,上海人民出版社2001年版,第431页。

⑤ [美]罗伯特·吉尔平著《国际政治经济科学》,经济科学出版社,1989年版,第24页。

⑥ 赵隆“议题设定和全球治理——危机中的价值观碰撞”,《国际论坛》2011年第4期,第21-29页。

⑦ Laursen Finn, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Surrey: Ashgate, 2003, pp.78-79.

⑧ [美]亚历山大·温特著,秦亚青译《国际政治的社会理论》,上海人民出版社2001年版,第1页。

⑨ 孙凯、王晨光“国家利益视角下的中俄北极合作”,《东北亚论坛》2014年第6期,第28页。

⑩ [俄]塔斯社“俄罗斯的北极领土:大事记”2017年3月28日,ТАСС, Российские владения в Арктике. Досье, 28 марта 2017, <http://tass.ru/info/2505058>.

球北极人口约54%的北极居民,其总数约250万人。特别强调推动俄属北极地区居民的发展,创造相应就业岗位,保障资源开发和军事安全的需要。^①此外,北极地区的天然气开采量占全俄开采量的80%,石油开采量占全俄的60%^②。亚马尔—涅涅茨自治区已探明天然气储量达到40多万亿立方米,占已探明世界天然气储量的37%。此外,俄属北极地区的国内生产总值和出口总量分别占全俄的15%和25%。^③从政治、经济和社会的多个层面观察,北极对于俄罗斯的意义非同一般。

俄罗斯在多份顶层设计文件中将复兴北方航道作为全面开发北极政策和战略中的关键。例如,在《2020年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》(以下简称《原则》)中,将“使用北方航道,将之作为俄联邦在北极地区统一的国家交通运输干线”作为俄罗斯在北极地区的主要国家利益,并强调“对穿越北极空中航线和北方航道的飞机和船只实施有效的组织和管理”,“通过翻新和建设公路、港口等交通业、渔业所需的基础设施,大力发展俄罗斯北极地区的基础设施建设。”^④在《2020年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》中,俄再次提出了“建设北极交通运输基础设施,将北方航道作为俄联邦国家统一的交通干线”的战略目标,并从增加货运量、完善法律法规、调整破冰服务费用、加强保险机制、建设新型港口生产综合体、创建北极航运综合安全系统、建设破冰船等多个方面详细阐述了北方航道复兴的规划。^⑤俄罗斯总统普京也将“建设大型交通和能源设施,复兴北方航道”作为俄属北极地区发展的首要任务。^⑥可见,俄以复兴北方航道促进北极全面开发的战略意图推动中俄在航道合作开发上取得目标共识。

2.2 需求驱动下的角色认同

需求驱动(demand drive)加强了中俄两国对彼此的角色认同。2015年6月,俄政府批准了《北方航道发展综合规划》^⑦。根据规划,俄希望在15年内将北方航道的年货运量从400万吨

提升至8000万吨。^⑧为此,俄制定了庞大的基础设施建设规划,计划投资415亿卢布(约7亿美元)将目前的摩尔曼斯克港打造为“北极运输枢纽”;计划投入650亿卢布(约11亿美元)建设全新的阿尔汉格尔斯克港,使其在2030年前成为年货物吞吐量达到3000万吨的北极重要港口;已投入470亿卢布(约8亿美元)为“亚马尔天然气”项目建设萨别塔(Sabetta)港,并计划

① [俄]德米特里·马特维什“北极经济发展的国内外经验”,《北极与北方》,2017年第1期,第35页,Дмитрий Матвишин,“Зарубежный и отечественный опыт экономического освоения арктических территорий”, Арктика и Север. 2017. No 26, http://narfu.ru/upload/iblock/f27/03_matviishin.pdf.

② [俄]塔斯社“俄罗斯北极发展法可能于2017年秋季出台”,2017年5月22日,ТАСС, Закон о развитии Арктической зоны РФ может быть принят осенью 2017 года, 22 мая 2017, <http://tass.ru/v-strane/4272096>.

③ Rowe Elana, “Policy Aims and Political Realities in the Russian North”, in Rowe Elana ed., *Russia and the North*, University of Ottawa Press, 2009, p.2.

④ [俄]俄罗斯联邦政府《2020年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》,2008年9月18日,Правительство РФ, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, 18 сентября 2008, <http://government.ru/info/18359/>.

⑤ [俄]俄罗斯联邦政府《2020年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》,2013年2月20日,Правительство РФ, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, 20 февраля 2013, <http://government.ru/info/18360/>.

⑥ [俄]俄罗斯总统普京“普京总统在第三届北极对话之地国际北极论坛上的发言”,Выступление Президента России В.В. Путина на пленарном заседании III Международного арктического форума «Арктика – территория диалога», <http://www.rgo.ru/2013/09/vladimir-putin-my-namereny-sushhestvenno-rasshirit-set-osobo-oxranяемых-prirodnых-territorij-arkтической-zony/>.

⑦ 出于保密原因,该份规划的正文并未对外公开发表。但根据相关公开信息,该份文件是针对北方航道水域内航行船舶的引航、保障、救援措施,以及港口开发、国防安全和发展海洋技术、系统的综合性规划,规划周期为2015至2030年。详见:Правительство РФ, Справка о Комплексном проекте развития Северного морского пути, 8 июня 2015, <http://government.ru/orders/selection/405/18405/>.

⑧ [俄]俄罗斯联邦政府:德米特里·罗戈津副总理谈北极发展问题国家委员会工作,2015年6月8日,Правительство РФ, Сообщение Дмитрия Рогозина о работе Государственной комиссии по вопросам развития Арктики на совещании с вице-премьерами, 8 июня 2015 года <http://government.ru/news/18411/>.

在2020年达到3000万吨的年货物吞吐量。^①在交通网络建设上,作为《2030年前俄罗斯铁路发展战略》中最大的工程之一,俄计划兴建和翻新共计1252公里的“白海—科米—乌拉尔大铁路”(Belkomur),总建设资金7000亿卢布(约120亿美元),更为密切地将北极的阿尔汉格尔斯克港和俄罗斯西西伯利亚地区相连。^②俄还计划投资1544亿卢布(约26亿美元)建设横跨鄂毕河连接亚马尔—涅涅茨自治区南部纳德姆(Nadym)和自治区西部的拉比南津(Labitnangy)的“北纬铁路”(Northern Latitudinal Railway),总长共计707公里,以此保障北部交通物流安全。^③在西方经济制裁的背景下,融资难和技术壁垒问题成为实现上述规划的主要挑战,对中国作为资金、技术和人才供应方的角色更为认同。

作为北半球国家,中国虽然与最大的北极国家俄罗斯接壤,但这一地理范畴中“近北极国家”身份在北极国家内部并未得到广泛承认,甚至有学者提出该身份将挑战北极地区现状。^④实际上,北极地区的自然变化和资源开发对中国的气候、环境、农业、航运、贸易和社会经济发展具有直接影响。北极极涡变化和海冰消退直接作用于中国北部的气候变化,北极臭氧层缺失水平也直接影响中国的生态环境。北极海洋生态系统与全球变化有着密切的关系,对包括中国在内的全球气候和环境变化存在明显的作用和反馈。从北极自然、社会、安全变化对中国的影响,以及参与北极事务的历史、能力和愿景等多个维度来看,中国在合理性、影响力与紧急性三项标准^⑤上都成为北极事务的“重要利益攸关方”^⑥,这种利益攸关性自然延伸至航道开发与利用问题之中。有学者估算,“如果北极航线完全打开,用北极航线替代传统航线,中国每年可节省533亿至1274亿美元的国际贸易海运成本”,^⑦与作为北方航道实际管理者和运营者的俄罗斯开展航道合作也是拓展中国北极地理身份和利益属性属性的优先选择。

2.3 环境驱动下的利益认同

目前,美国已成为俄罗斯对外政策中首要

不确定因素,也是促使俄与非北极国家合作开发北极航道的主要环境驱动(environment drive)。最新版的《俄罗斯外交政策构想》提出,“美国及其盟友实施的遏制俄罗斯并施加政治、经济、信息等压力的方针,破坏地区和全球稳定,同时给各方的长期利益带来损失”^⑧。俄美作为两大北冰洋沿岸国,本在北极海空搜救、科学考察和资源开发等领域具有诸多共同利益与合作基础。但是,“电话门”“通俄门”事件在美国政界产生了持续不断的震荡效应。俄罗斯总统普京提出,俄罗斯一直寄希望于改善两国关系,但并未看到实质性改变,并且在短期内双边关系难以出现变化。^⑨在这种背景下,“疏美近中”成为俄对外政策执行者和制定者的主流观点,而俄罗斯也是中国参与北极环境保护、资源与航道开发的直接对接方,包括航道开发在内

^① Bjorn Gunnarsson, Managing Director of Center for High North Logistics, “Arctic Shipping: Current and Future Investments in the NSR’s Maritime Infrastructure”, Speech on the 5th China-Nordic Arctic Cooperation Symposium, Dalian, China, May, 2017.

^② [俄]“白海—科米—乌拉尔大铁路”项目官网:项目内容,Официальный сайт “Белкомур”: О проекте “Белкомур”, Предмет проекта (суть проекта), <http://www.belkomur.com/belkomur/2.php>.

^③ [俄]北极信息网:北纬铁路,Информационное агентство Arctic Info: Северный широтный ход, <http://www.arctic-info.ru/regions/yanao/investment-projects/severnoy-shirotnyy-hod/>.

^④ Marc Lanteigne, “Respect, Co-operation and Win-win”, *The Arctic Journal*, Dec. 22, 2015, <http://arcticjournal.com/opinion/1911/respect-co-operation-and-win-win>.

^⑤ 董利民“中国‘北极利益攸关者’身份建构”,《太平洋学报》2017年第6期,第71页。

^⑥ 外交部:国务院副总理汪洋应邀出席在俄罗斯阿尔汉格尔斯克市举行的第四届“北极—对话区域”国际北极论坛的讲话,2017年3月30日, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1450248.shtml.

^⑦ 张侠“北极航线的海运经济潜力评估及其对我国经济发展的战略意义”,《中国软科学》2009年第2期,第35页。

^⑧ [俄]俄罗斯外交部《俄罗斯对外政策构想》,经俄罗斯总统普京于2016年11月30日批准,Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 30 ноября 2016 г.), http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248.

^⑨ [俄]纽带新闻网“普京对美俄关系的失望”2017年7月30日,Лента Новость, Путин рассказал о несбывшихся ожиданиях по улучшению отношений с США, 30 июля 2017, <https://lenta.ru/news/2017/07/30/putinusa/>.

的中俄北极合作在近年内有所突破也是受此大结构的影响而随之产生。

三、行动趋同：“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”对接北方航道复兴的实践

首先是顶层设计的趋同。在中俄全面战略协作伙伴关系新阶段的大框架下,两国政府和领导人已经达成高度的政治互信和政策协调。2014年,中俄两国首次提出要“改善中方货物经俄铁路网络、远东港口及北方航道过境运输条件”^①。2015年,两国元首在莫斯科正式提出“对接合作”的目标,并提出,“加强北方航道开发利用合作,开展北极航运研究”。^②2017年5月,两国在共同建设“冰上丝绸之路”上达成一致,并提出愿与其他国家一道努力开辟冰上丝绸之路。^③2017年11月,习近平主席会见俄罗斯总理梅德韦杰夫(Dmitry Medvedev)时提出,共同开展北极航道开发和利用合作,打造“冰上丝绸之路”^④。这成为两国元首和政府首脑年内第二度提及的中俄北极合作重要议题。^⑤上述具体战略规划为经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道与北方航道复兴对接合作奠定了基础。

其次是部门议程的趋同。为了进一步落实两国政府和领导人达成的共识,相关双边政府间会晤机制和部门间协调磋商机制均纳入北极合作议题。自2013年起,两国北极事务主管部门举办“中俄北极事务对话”,探讨和协调北极合作方向。2017年3月28日,国务院副总理汪洋率代表团赴俄罗斯阿尔汉格尔斯克出席了第四届“北极—对话之地”国际北极论坛,^⑥并同俄罗斯联邦政府副总理德米特里·罗戈津(Dmitry Rogozin)举行了中俄总理定期会晤委员会双方主席会晤。目前,中俄北极合作已在不同层级的政府间合作和磋商机制中得以体现。在下一阶段,两国外交和海洋事务主管部门将在政策导向、船舶标准、航行技术、投资模式等方面开展议程对接。

第三是知识先导的趋同。冰区航行与作业

的知识储备是航道开发的重要基础,也是航道安全、绿色、可持续常态化运行的必要条件。近年来,中国在国际北极科学委员会、北极理事会等多边框架下积极与俄罗斯开展北极科研合作,加强对于北极陆地和海洋认知的科学交流。此外,为执行中俄关于在北冰洋海域开展合作研究的协议,两国于2016年8月开展首次北极联合科考,^⑦由科学家组成的联合考察队对北冰洋俄罗斯专属经济区内楚科奇海和东西伯利亚海进行综合调查,成为两国北极海洋领域合作的历史性突破。

第四是企业主体和市场导向的趋同。北方航道复兴离不开大规模的基础设施建设与人力资源投入,亚马尔液化天然气项目和萨别塔港口建设是目前俄属北极地区投资规模最大的基础设施综合体,也是外部资金需求最为强烈的项目。北方航道的大规模利用是亚马尔液化天然气项目和萨别塔港口建设的基本保障,而项目建设的顺利推进则决定着北方航道的未来需求。亚马尔液化天然气项目气源地位于亚马尔半岛,天然气和凝析油储量分别为1.35万亿立方米和6018万吨,该项目的预计投资总额将达

① 新华社“中华人民共和国和俄罗斯联邦8日在莫斯科发表《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于深化全面战略协作伙伴关系、倡导合作共赢的联合声明》”,2015年5月8日,http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/09/c_127780870.htm。

② 新华社《中俄总理第二十次定期会晤联合公报》,2015年12月17日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/18/c_1117499329.htm。

③ [俄]俄罗斯外交部“外交部长拉夫罗夫与中国外长王毅共同会见记者的发言”,2017年5月26日,Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с Министром иностранных дел КНР Ван И, Москва, 26 мая 2017 года, http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2768031。

④ 新华网“习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫”,2017年11月1日,http://news.xinhuanet.com/2017-11/01/c_1121891929.htm。

⑤ 首次提出为访问莫斯科时,详见“习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫”,《人民日报》2017年7月5日第2版。

⑥ International Arctic Forum, Arctic: Territory of Dialogue, Feb. 8, 2017, http://www.conoscereeurasia.it/files/notizie/2017_it/20170208_Artic_Brochure.pdf。

⑦ “中俄完成首次北极联合科考”,《中国科学报》2016年10月17日,第四版。

到269亿美元,将建设年产1650万吨的液化天然气加工厂。^①此外,该项目还计划建造15艘专用于北方航道天然气运输的轮船,已建成的“马哲睿号”(Christophe de Margerie)汽轮已于2017年8月1日实现首次运输。目前,俄罗斯诺瓦泰克公司在该项目中持股50.1%,法国道达尔公司持股20%,中国石油天然气集团公司和丝路基金共持股29.9%。^②中国已成为该项目的最大外国投资方,形成了以企业为主体、市场为导向,以股权、技术和模块化生产为主的投资方式,有望成为参与北方航道复兴涉及的港口、机场、铁路等基础设施建设工程的“样板工程”。

可以看到,在战略、需求和地缘政治驱动下,中俄两国对于广义区域治理视阈下的航道开发对接合作形成了目标、角色和利益认同,并逐步演化为实践中的一致性和行为的趋同化。

四、共建“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”面临的制约

4.1 《极地水域船舶航行国际准则》的执行和协调

2014年,国际海事组织制定通过《极地水域船舶航行国际准则》(以下简称“《极地规则》”),并于2017年1月1日正式生效。其内容主要涉及船舶航行安全和极地环境保护两个方面,包括针对用于极地航行的船舶在设计和建造时需要遵守的标准,也包括针对油类、生活污水、垃圾和化学品的排放限制等,^③成为首份强制性的北极航行国际条约。

由于北冰洋沿岸国长期以来设置了不同的航行技术要求,导致船舶航行在不同国家专属经济区时需遵守不同的规则。各国的船级社也对于船舶分类做出了不同的归类,导致在区分破冰级别等标准上无法达成一致。在《极地规则》的实施过程中,难免出现港口国将《极地规则》转换为国内法或修改原先立法的滞后问题,以及船旗国、港口国和沿海国之间围绕《极地规则》的监督和适用产生的法律冲突,从而制约包

括中国在内的作为船旗国的非北冰洋沿岸国参与航道开发合作。

4.2 航道主权归属和管辖权之争

在《原则》中,俄罗斯把“在维护俄联邦国家利益的前提下,根据有关国际法准则和双边协议,与北极国家开展积极互动,解决俄联邦北极区域外部边界的国际法论证,最终划定海洋界线”^④作为其战略重点的首位。根据《联合国海洋法公约》除了沿海国拥有的200海里专属经济区(Exclusive Economic Zone,EEZ),如果能证明不超过从领海基线量起350海里或者2500米等深线以外100海里的外大陆架(Extended Continental Shelf)是本国大陆架的自然延伸,就拥有对这一部分外大陆架的相关资源进行开发的权利。^⑤近年来,俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦等多个北极国家均向联合国大陆架界限委员会(UN Commission on the Limits of the Continental Shelf,CLCS)提出针对各自北极圈内大陆架外部界限的划界申请。^⑥其中,俄罗斯自2001年起先后三次就北冰洋和鄂霍次克海等海域的大陆架外部界限提出划界申请,加拿大就北冰洋

^① Novatek, “Final Investment Decision Made on Yamal LNG Project”, Press Release from Novatek, Dec. 18, 2013, http://novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=812.

^② Novatek, “LNG Tanker ‘Christophe de Margerie’ Started First Voyage through Northern Sea Route”, Press Release from Novatek, Aug. 1, 2017, http://www.novatek.ru/common/tool/stat.php?doc=/common/upload/doc/CDM_ENG.pdf.

^③ IMO, *International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code)*, Nov. 2014, <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf>.

^④ [俄]俄罗斯联邦政府《2020年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》,2008年9月18日,Правительство РФ, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, 18 сентября 2008, <http://government.ru/info/18359/>.

^⑤ UN, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UN-CLOS-TOC.htm.

^⑥ UNCLCS, Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December, 1982, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.

海域,挪威就东北大西洋和北极地区递交划界申请,丹麦和冰岛分别就法罗群岛北部和埃吉尔海盆地区提交划界申请。围绕外大陆架划界问题的矛盾是制约航道利用的重要影响因素。

此外,俄罗斯对北方航道的法律地位认定近年来也引起诸多争议。首先,俄罗斯主张北方航道的主权和主权权利。根据《俄罗斯联邦商船航运法》第5.1条第1款,“北方海航道水域的概念是指毗邻俄联邦北方沿岸的水域,由内水、领海、毗连区和专属经济区构成,东起俄美海上划界线及其到杰日尼奥夫角的纬线,西至热拉尼亚角的经线,新地岛东海岸线和马托什金海峡、喀拉海峡和尤戈尔海峡西部边线。”^①其次,俄罗斯北方航道的相关主张涉及部分历史性权利要素。俄罗斯基于1998年《俄罗斯联邦内水、领海和毗连区法》第14条指出,“北方海航道是历史形成(historically emerged)的俄罗斯联邦国家交通干线,在该航道航行需依照相关国际法、俄罗斯所签署的国际条约、本联邦法和其他联邦法或法律文件中公认的原则和条款进行。”^②对此,美国等部分国家主张北方航道中的部分水域属于用于国际航行的海峡,根据相关国际法,其他国家过境通行不应受到沿岸国的干扰,除非这种通行存有潜在危险。^③围绕航道水域地位问题的矛盾是北极法律问题的核心之一。

中国不是北冰洋沿岸国,也不是北冰洋海域相关大陆架外部界限主张的直接当事国,“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”对接北方航道复兴应避免陷入有关航道法律地位或其他涉及主权的争端。

4.3 过境运输需求的波动性

北方航道在近期气候变化的影响下出现了季节性无冰季,货运航次也明显增加。2016年,北方航道的货运量已经达到近727万吨,超过1986年苏联时期的650万吨峰值。^④但根据俄罗斯官方的统计口径,总货运航次既包含完全穿越北方航道的过境运输和由其他各国驶入北

方航道港口的跨境运输,也包括沿俄罗斯北极地区海岸线进行的境内运输。从数据来看,二者的占比相差悬殊较大。以2016年为例,北方航道海域内的货运总航次为1705次,但仅有19次为穿越航道由亚洲抵达欧洲的过境运输,其他大多为俄境内运输和跨境运输。^⑤也就是说,北方航道在目前阶段扮演着俄罗斯境内和跨境运输干线的角色,其国际运输活力指数也基于俄自身的国际贸易需求和北方地区工业生产、居民生活的需要。从国际化的过境运输需求来看,无论是航行次数还是运输货物总量尚处于起步阶段,而北方航道的国际吸引力、过境需求和常态化运行能力也处于波动期。

五、结 语

俄罗斯致力于复兴北方航道和推动俄属北极地区的全面发展,但在西方制裁的大背景下难有突破,因此主动提出与“一带一路”倡议对接发展。对中国来说,虽然北方航道的常态化运行在短期内仍面临规则制定、需求波动和地缘政治因素的影响,但随着航道基础设施建设的逐步成熟和冰区航行经验的积累,其常态化运行可能与“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”共同形成覆盖欧亚大陆的立体交通

① [俄]《俄罗斯联邦商船航运法典》,载《俄罗斯报》,1999年4月30日,第81号联邦法,第5条第1款,Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81-ФЗ, Статья 5.1, Плавание в акватории Северного морского пути, Российская Газета, 5 мая 1999, <https://rg.ru/1999/05/05/morskoy-kodeks-dok.html>。

② [俄]《俄罗斯联邦内水、领海和毗连区法修正案》,载《俄罗斯报》2013年5月13日,Федеральный закон от 7 мая 2013 г. N 87-ФЗ г. Москва “О внесении изменений в Федеральный закон ‘О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации’ и Водный кодекс Российской Федерации”, Статья 14, Российская Газета, 13 мая 2013, <https://rg.ru/2013/05/13/kodeks-dok.html>。

③ [英]罗伯特·詹宁斯、亚瑟·瓦茨著,王铁崖译《奥本海国际法》,中国大百科全书出版社,1998版,第47页。

④ Center for High North Logistics, “Traffic Volume on the NSR Increased in 2016”, Feb. 2, 2017, <http://www.arctic-lho.com/node/264>。

⑤ Center for High North Logistics, Jan. 8, 2017, http://www.arctic-lho.com/docs/nsr/transits/Transits_2016.pdf。

干线。在具体合作方式上,中国应坚持“轻资产战略”,以技术输出和股权投资为主,循序渐进式参与港口、铁路等交通基础设施建设。应紧抓“自主性原则”,在落实共建“冰上丝绸之路”倡议和推动“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”对接北方航道复兴时自主确立发展规划和优先投资领域。要加强“正面性引导”,宣传通道建设的共享品特征。要强调“中长期思考”,

重视通道建设中政治、安全方面的综合效应,鼓励和引导各类社会资本的中长期参与,避免追求大而快的短期成果。最终准确把握俄罗斯在共建“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”中的地缘区位和制度优势,将其作为“一带一路”通道建设的优先备选。

编辑 龚 婷

Aligning the Blue Economic Passage leading up to Europe via the Arctic Ocean with Russia's Reviving Northern Sea Route: From Identification to Harmonization

ZHAO Long¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: To jointly promoting construction of the Blue Economic Passage leading up to Europe via the Arctic Ocean is a significant part of maritime cooperation within China's "the Belt and Road Initiative". Given the growing and far-reaching impact of climate change in the Arctic, various stakeholders of Arctic affairs have gradually entered the status of complex-interdependence and even derivative-dependency. Driven by strategies, demands and environment, Russia has reached subjective identification with China on shared goals, roles and interests to develop the Arctic sea route, if from the perspective of broad regional governance. This identification also evolved into aligned actions on top-level design, departmental agenda-setting, prioritizing knowledge, mainstreaming enterprises and advocating market approaches. Meanwhile, the harmonization of domestic law with the newly implemented Polar Code, the sovereignty issue of Northern Sea Route, and the uncertain demand for transit transport are potential constraints in the development of the passage.

Key words: The Blue Economic Passage leading up to Europe via the Arctic Ocean; Northern Sea Route; Sino-Russian cooperation