

国家海洋局极地考察办公室政策研究课题资助

俄罗斯北极战略与 “冰上丝绸之路”

钱宗旗◎著

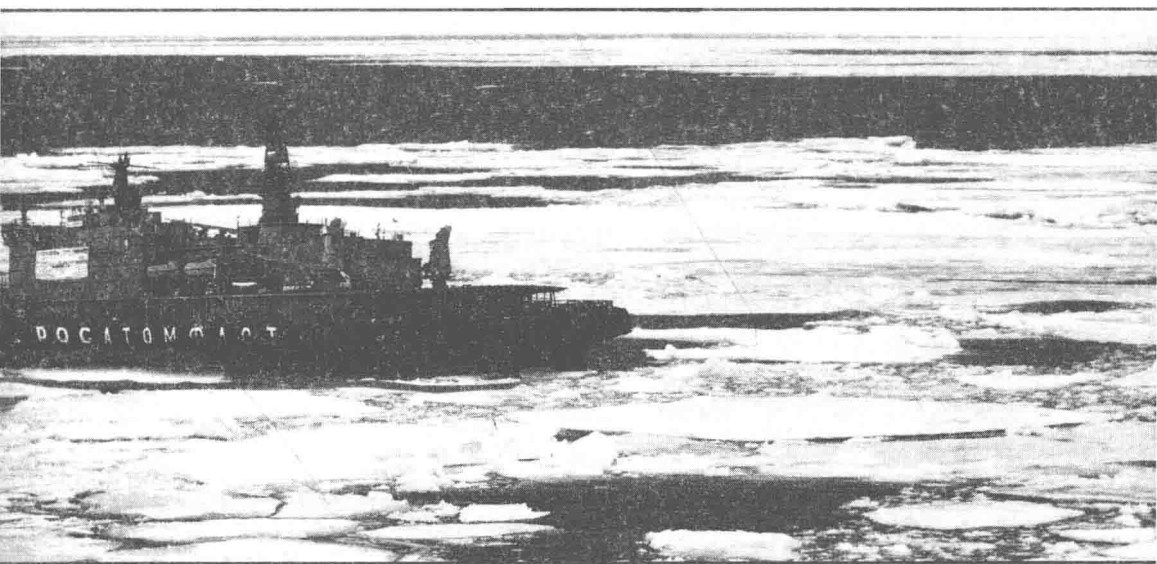


时事出版社

国家海洋局极地考察办公室政策研究课题资助

俄罗斯北极战略与 “冰上丝绸之路”

钱宗旗◎著



时事出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯北极战略与“冰上丝绸之路”/钱宗旗著. —北京: 时事出版社,
2018. 3

ISBN 978-7-5195-0169-3

I. ①俄… II. ①钱… III. ①北极—海洋战略—研究—俄罗斯②中俄
关系—国际合作—研究 IV. ①E815②D822. 351. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 287992 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京朝阳印刷厂有限责任公司

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 20 字数: 288 千字

2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

定价: 105.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

序

在海边，我们把脚跟站稳，
万国船帆竞汇于此，
百舸争流在新的海程，
而我们将在这海空中欢腾。

——普希金《青铜骑士》

2011年9月，俄罗斯领导人普京在北极港口城市阿尔汉格尔斯克向全世界宣布，俄罗斯将把“北方海航道”打造成最重要的具有全球意义的贸易航线。

对于俄罗斯来说，北冰洋的战略重点多次变化，但其重要程度未曾下降。从1261年到1533年，莫斯科公国利用蒙古帝国的衰落向北扩张，不仅建立了现代俄罗斯的雏形，而且使自己成为了北冰洋国家。而彼得大帝时期的一路东进，将俄罗斯变成了一个横跨欧亚大陆的北冰洋大国。如果俄罗斯当初不曾将阿拉斯加卖给美国，今天世界的最强国家——美国就没有资格成为北极国家。北冰洋在第二次世界大战期间曾经是反法西斯联盟的一个海上战略运输线，然而战后不久又成为美苏以战略武器相互对峙的“战场”。一个冰天雪地的世界，上演着一幕核武器一触即发的恐怖大剧。

普京时代是俄罗斯经历了苏联解体和政治、经济动荡之后，意欲重新崛起的时代。北冰洋的冰雪世界曾经让俄罗斯人心有不甘，并不断去寻求不冻港口。然而如今气候变化引发的海冰融化给俄罗斯带来了承接世界航运的机会，而冻土的消融让俄罗斯北极地区丰富的油气资源开采更趋容易。在北极，地缘政治随着气候环境和地缘经济的变化又完成了一次历史性的蜕变。

俄罗斯北极地区发展战略成为普京中兴俄罗斯梦想的一个重要支柱。俄罗斯领导人决意要加强其在北极地区的存在，通过北极地区经济和社会的发展以及军事活动，将俄罗斯在北极地区的潜在利益变成国家实力和国际影响力。俄罗斯制定和推进其北极战略是为了维护俄罗斯在北极地区不断增长的利益，而且对保障俄罗斯在北冰洋地区的国家安全意义重大。

北极地区及其大陆架的丰富石油和天然气成为俄罗斯经济未来发展的新增长点。由于俄罗斯老的能源基地的产量已过峰值，亟需通过开发新能源产地和提升开采和提炼技术来满足国家发展战略的需要。横贯北冰洋的“北方海航道”，一端连着经济发达的欧洲，一端连着经济腾飞的东亚。海上新航线的开通将俄罗斯北极地区与世界经济发达地区相连接，形成新的经济要素，改变俄罗斯资源供给国的全球国际分工地位。

俄罗斯北极战略的发展逻辑既与全球北极治理相衔接，也还有着俄罗斯社会发展的内在逻辑。把脉俄罗斯北极战略并非容易之事。北极问题研究者都很清楚，无论是研究北极开发还是研究北极治理，俄罗斯都是绕不开的重要课题。今天我们可以看到一本以俄罗斯北极战略为题的专著出版，由衷

地感谢钱宗旗老师的卓越贡献，并向她表示祝贺。

宗旗老师长期研究俄罗斯问题，近8年来她将精力聚焦于俄罗斯北极战略，长期耕耘，孜孜不倦。她已成为国内研究俄罗斯北极战略的最权威的学者之一。因为中国与俄罗斯在北极的合作不断深化，宗旗老师也是中国涉北极事务部门的主要备询专家。

因为参与了几次讨论，我知道本书的撰写过程十分辛苦。主要原因是宗旗老师对资料来源的可靠性和资料的完整性十分坚持。查阅和翻译了大量的俄文资料，核对信息，整个研究过程非常认真。这种认真精神在学术浮躁的当下更显得难能可贵。

本书从历史的脉络中发现俄罗斯北极战略的成因和动力，又从俄罗斯与北极其他国家的互动中展示俄罗斯北极战略的挑战和机遇。这让我们读者有机会在一个宏大的坐标系中阅览一段正在发生的俄罗斯历史，感受俄罗斯国家的冰雪梦想。

是为序

杨 剑

2017年9月10日

于上海田林路

目 录

导 言	(1)
第一章 俄罗斯开发北极的历史和现状	(5)
第一节 俄罗斯向北部扩张的历史经纬	(5)
一、探索阶段	(6)
二、扩张阶段	(8)
三、巩固和发展阶段	(12)
第二节 俄罗斯北极地区概要	(18)
一、俄罗斯行政架构与北极地区	(18)
二、8 个北极地区	(20)
三、北极发展支柱区 (Опорные зоны)	(40)
四、俄罗斯北极地区的民族构成	(43)
第三节 俄罗斯北极地区的资源潜力	(45)
一、俄罗斯北极地区的行政区域	(45)
二、俄罗斯北极地区的资源潜力	(48)
三、海上贸易通道“北方海航道”	(52)
第二章 俄罗斯开发北极的战略构想	(58)
第一节 俄罗斯北极战略出台的背景	(58)
一、新一轮国家发展战略的需要	(59)
二、应对全球气候变暖和环境挑战	(62)
三、应对海洋“圈地”潮和美欧战略挤压	(64)

第二节 俄罗斯北极战略的决策	(66)
一、俄罗斯北极战略的形成过程	(67)
二、俄罗斯北极战略的决策机制	(71)
三、俄罗斯北极战略的两大推手	(74)
第三节 俄罗斯北极战略的内涵	(77)
一、俄罗斯北极战略的解读	(77)
二、俄罗斯北极战略的特点	(81)
三、俄罗斯北极战略的制约因素	(86)
第三章 俄罗斯北极战略的实践	(89)
第一节 维护北极海域权益和安全	(89)
一、界定俄罗斯北极地区大陆架外部边界	(90)
二、捍卫俄罗斯在北极地区的国土安全	(94)
三、应对北极地区的非传统安全威胁	(97)
第二节 北极油气资源开发	(100)
一、俄罗斯开发北极能源的动因	(100)
二、俄罗斯北极油气资源开发的举措	(103)
三、俄罗斯北极能源开发前景	(107)
第三节 经略“北方海航道”	(109)
一、沙俄帝国：北冰洋海上通道的兴起	(112)
二、苏联时期和俄罗斯前十年的航道建设	(114)
三、21 世纪“北方海航道”的复兴	(117)
第四节 保护北极生态和发展极地科技	(125)
一、全面治理北极环境污染	(126)
二、积极推进北极科技创新	(129)
三、加强环保领域国际合作	(131)
四、有序发展北极旅游事业	(133)
第四章 俄罗斯与北极国际合作	(136)
第一节 俄罗斯有关北极的国际推介	(136)

一、“北极理事会成员国高层代表”国际会议	(136)
二、“北极一对话之地”国际论坛	(144)
第二节 俄罗斯与环北极国家	(150)
一、俄罗斯与北欧国家的北极合作	(152)
二、俄罗斯与加拿大的北极合作	(160)
三、俄罗斯与美国的北极合作	(163)
第三节 俄罗斯与北极域外国家	(166)
一、俄罗斯与日本的北极合作	(168)
二、俄罗斯与韩国的北极合作	(171)
三、俄罗斯与印度的北极合作	(175)
 第五章 中俄共建“冰上丝绸之路”	(178)
第一节 中俄北极合作的基础	(178)
一、政治互信处于历史最好阶段	(178)
二、经贸合作潜力巨大	(183)
三、“一带一路”倡议与欧亚经济联盟全面对接	(187)
四、开创互利共赢的新局面	(190)
第二节 中俄共建“冰上丝绸之路”	(193)
一、能源领域的合作	(194)
二、“北方海航道”的拓展	(196)
三、北极科考和生态领域的合作	(199)
四、北极基础设施领域的合作	(201)
第三节 “冰上丝绸之路”的前景	(202)
一、中俄两国共同战略利益的最大交汇点	(202)
二、“冰上丝绸之路”面临的挑战和对策	(206)
 附件一 《俄罗斯联邦北极地区国家政策原则》	(211)
 附件二 《俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全 保障战略》	(220)

附件三 《俄罗斯联邦北极地区陆地领土》总统令	(237)
附件四 《俄罗斯联邦北极地区发展联邦法》草案	(239)
附件五 《俄罗斯联邦“北方海航道”水域商业航运 法律修正案》	(252)
附件六 《普京在第一届“北极—对话之地”国际 论坛上的讲话》	(256)
附件七 《普京在第二届“北极—对话之地”国际 论坛上的讲话》	(262)
附件八 《普京在第三届“北极—对话之地” 国际论坛上的讲话》	(267)
附件九 俄罗斯联邦委员会(上院) 南北极专家委员会 成员名单	(272)
俄罗斯北极事务大事记	(280)
参考文献	(298)
后记	(305)

导 言

21 世纪伊始, 北极丰富的自然资源和国际海运通道成为全世界关注的热点。北极的地缘政治地位及其巨大的经济潜力, 不仅受到环北极国家的高度关注, 域外国家也表现出比较强烈的兴趣。有关掌控北极就能在全球竞争中稳操胜券的说法盛行一时。

北极, 如果从北极圈 ($66^{\circ}33'$) 算起, 总面积约 2100 万平方千米。俄罗斯北极地区始于西北部的法兰士约瑟夫地群岛, 向东延伸至弗兰格尔岛和赫勒尔德岛, 约占北极大陆架面积的 $1/3$ 。俄罗斯可以说是北极陆地面积最大的国家^①。对俄罗斯而言, 北极地区的开发关乎俄罗斯的国家利益和 21 世纪的未来发展。

本人长期从事俄罗斯问题的研究工作, 但关注和跟踪研究俄罗斯北极地区的开发和发展问题始于 2009 年。当年 3 月 30 日, 俄罗斯对外公布了 2008 年 9 月 18 日普京批准的第一部有关北极问题的国家政策性文件《俄罗斯联邦北极国家政策原则》^②, 俄罗斯新一轮北极开发由此正式全面启动。俄罗斯是中国的近邻, 中国是近北极国家, 俄罗斯开发其北极地区无疑为深化中俄两国全面战略合作伙伴关系增添了新内容和新内涵。抱着这一想法, 我开始搜集、梳理和分析有关俄罗斯北极开发的文献资源。

中国国内俄罗斯问题研究者人才济济, 但关注俄罗斯北极地区的却寥寥无几。随着“北极热”的兴起, 报刊杂志上有关俄罗斯北极问

① Об Арктике <http://forumarctica.ru/about-forum/about-the-arctic/> (2017 年 9 月访问)

② 参见附件一。

题的相关论文逐年增加，而有影响的专著难得一见。这一状况显然不能长期延续下去。在我任职的上海国际问题研究院领导和同事们的鼓励下，我萌生了将最近8年来有关北极问题的研究成果结集出版的想法。希望这本专著能为研究俄罗斯北极问题的学者和对俄罗斯北极地区感兴趣的人们解疑答难，提供有关俄罗斯北极地区过去、现在和未来前景的脉络以及个人对俄罗斯北极开发的研判，以期收到抛砖引玉、活跃中国北极研究的效果。

本书共分5章。各章内容大致如下：

第一章首先对俄罗斯北极事务的历史做了简要的概述。俄罗斯与北极结缘始于沙皇俄国时期的对外领土扩张，沙俄向东扩张是经西伯利亚到了远东，乃至越过白令海峡将疆土拓展到北美的阿拉斯加，向北则是进入了北极圈，到北冰洋岸边。冷战时期苏联经营北极地区，一度曾造就了当地能源产业和军工产业发展的“繁荣”景象，苏联解体引发的经济危机毁灭性地重创了这一地区。这一章还对俄罗斯北极地区的行政架构和8个具体地区做了详细的介绍。2016年《俄罗斯联邦北极地区发展联邦法》草案从法律上明确了俄罗斯联邦政府对这些地区和北冰洋海域实施统一管理以及协调各联邦主体的职权。8个北极地区中一部分是整个主体被划入北极地区，另一部分则是主体的部分区域被划入北极地区，为此俄罗斯通过总统令建立“北极发展支柱区”作为俄罗斯北极地区综合开发和发展的新路径，以重大项目带动北极地区和北极邻近区域的共同发展。

第二章主要阐述有关俄罗斯北极开发和实施的战略政策文件出台的背景及其主要内容和特点等。俄罗斯北极战略是俄罗斯新一轮国家发展战略的需要，是应对全球气候变暖挑战的需要，也是应对海洋“圈地潮”和美欧战略挤压的需要。这一章还介绍了俄罗斯北极战略的形成过程、主要决策机构及决策程序。自然，这一章的重点还介绍了2008年的《俄罗斯联邦北极地区国家政策原则》、2013年的《俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》和2014年的《俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》等文件的内容。俄罗斯北极战略有一个逐渐成型、不断完善的过程。毋庸置疑，在实施过程中也势必会遇

到不少困难和障碍。

第三章主要是介绍俄罗斯北极战略实施的进程和取得的阶段性成果。截止2017年9月,根据《俄罗斯联邦北极地区国家政策原则》和《俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》规定的阶段性任务完成期限,俄罗斯基本按计划完成了前者第一、第二阶段(2008—2015)和后者第一阶段(2010—2015)的任务要求。俄罗斯在近十多年来,实践北极战略主要侧重4方面的问题:一是维护北极海域权益和国土安全;二是开发北极油气资源;三是经略“北方海航道”;四是保护北极生态和发展极地科技。应该说,开发北极油气资源和经略“北方海航道”是最易见效和最具中长期影响的。在这些领域取得的成就,大大增强了俄罗斯联邦政府和各界人士继续推进北极战略对策的信心。

第四章阐述了俄罗斯北极国际合作的战略思路及其实践。俄罗斯深知,北极开发固然先要把自己的事情做好,但做好国际推介,吸引环北极国家和域外国家共同参与、合作共赢也非常重要。由俄罗斯倡议和主导的“北极理事会成员国高层代表”国际会议和“北极一对话之地”国际论坛是近年来最负盛名和最具影响力的两大平台。俄罗斯与环北极的北欧5国、加拿大和美国有着长期的北极合作经验和实践,共同开发北极符合所有各方的国家利益。但在乌克兰危机后,美欧对俄罗斯实行制裁,迫使俄罗斯更多地将眼光转向北极域外国家,特别是经济发展态势较好、能源消费需求甚殷的日本、韩国和印度等亚洲国家。总体而言,俄罗斯通过北极国际合作,显示了它愿意拥抱世界、也希望被世界接纳的意图。

第五章主要介绍中俄两国的北极合作。中俄两国的北极合作有着深厚和扎实的基础。这就是彼此间的政治互信处于历史最好阶段,经贸交流在互利共赢基础上不断扩大以及两国各自的“一带一路”倡议和欧亚经济联盟战略的全面对接。目前,两国在北极的合作已经进入务实阶段,“亚马尔液化气”项目和共建“冰上丝绸之路”将成为两国在21世纪保持互利合作,共同发展的重要项目。

本书有9个附件,是本人翻译的俄罗斯北极问题的主要政策文件

和俄罗斯领导人有关北极开发的重要讲话。其中，最重要的是《俄罗斯联邦北极地区国家政策原则》和《俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》。翻译这些官方文件很花时间也很费力气。但这些政策文件和领导讲话，对理解和把握俄罗斯北极战略至关重要。笔者试图将进入21世纪以来俄罗斯联邦所有关于北极战略的文献全部收录在这本书里，但2014年2月颁布的《俄罗斯北极地区社会经济发展国家纲要》因内容过于琐碎，篇幅太长只能割爱了。还有一个遗憾就是俄罗斯联邦委员会（上院）南北极委员会编写的2012年度和2015年度南北极考察报告及其他有关北极的研究报告和文件因时间关系未能形成完整的翻译稿件供大家参考。但是，应该说，本书收录的21世纪俄罗斯有关北极开发的政策文件是迄今为止国内比较齐全和权威的俄译中文本，希望能对研究俄罗斯北极战略的学术界同行有所裨益。

上述附件之外，本书还附上《俄罗斯北极事务大事记》，介绍了俄罗斯介入北极事务的历史轨迹。在材料取舍上则贯彻远略近详的原则，对进入21世纪后的俄罗斯北极事务尽可能记载得详尽一些，以供读者查考。

有关俄罗斯北极战略的研究是一个比较新的课题。俄罗斯的北极战略目前还在实施过程中，新情况和新思路层出不穷。笔者这本拙著充其量只是在跟踪研究过程中的一个阶段性的研究成果。限于本人的水平和掌握资料的局限性，虽然本书在付梓前一再推敲斟酌，仍难免有不少粗疏错讹。我恳切希望广大读者特别是研究俄罗斯的前辈和同行一一点拨，不吝指教。

希望本人的研究工作能为中俄全面战略协作伙伴关系的发展贡献一份微薄的力量。

第一章

俄罗斯开发北极的历史和现状

俄罗斯是北极领土和海域面积最大的国家。俄罗斯拥有的北极总面积为 300 万平方千米（占俄罗斯国土总面积的 18%），其中 220 万平方公里是陆地。截至 2017 年，俄罗斯北极地区的居住人口超过 250 万，约占俄罗斯人口总数的 2%（俄罗斯人口总数为 1.468 亿）^①，其中原住民、少数民族人口约 64.4 万人^②。俄罗斯北极地区有 46 个城市人口超过 5000 人，属于俄罗斯人口密度最低的地区，但与北极圈其他国家相比，却是人口最稠密的地区（北极人口总数 460 万）。

第一节 俄罗斯向北部扩张的历史经纬

俄罗斯，包括苏联时期在内，在北极地区的开拓、研究和开发历史上一直发挥着举足轻重的作用。俄罗斯在北极地区的活动不仅扩大了自身疆域，成为全世界国土面积排名第一的国家，也大大丰富了人类对地球北部地区尤其是北极的了解。

俄罗斯在北极地区的活动大致可以分为探索、扩张和巩固发展三个阶段：

① Российские владения в Арктике. Досье <http://tass.ru/info/2505058>（2017 年 9 月访问）

② Коренные народы <http://www.arctic-info.ru/encyclopedia/indigenous-peoples/>（2017 年 9 月访问）

一、探索阶段

据考古发掘，在今天的俄罗斯北极地区早在公元前1万年就出现早期的人类活动的痕迹了，那就是原始爱斯基摩人文明。爱斯基摩人(The Eskimo)，亦称因纽特人(Inuit)属于蒙古人种，是由从亚洲经两次大迁徙进入北极地区的。公元前7000—6000年间，巴伦支海沿岸的雷巴奇半岛上诞生了最早的村落，史称“北极的旧石器时代”。公元前3000年，白海沿岸地区出现渔民居住的固定村落。而科拉半岛北部沿岸的大鹿岛成为萨米人(Sami, Samit或Samek)栖息的场所。萨米人，亦称拉普人(Lapp)，属于北欧人种。又过了约1000年，在伯朝拉海和鄂毕湾沿岸地区开始出现猎人和渔民集聚的村落。

俄罗斯人向北极的移动可以追溯到中世纪。

从公元6世纪起，居住在第聂伯河、奥卡河、伏尔加河一带的东斯拉夫人开始向欧洲北部地区迁徙。10世纪，古罗斯国家的发祥地诺夫哥罗德城邦首次有人驾船由白海航行到丹麦和斯堪的纳维亚半岛。11世纪，诺夫哥罗德的拓荒者经长途跋涉到达北部最远的河流伯朝拉河，再沿伯朝拉河上溯到它的源头，越过北乌拉尔山，进入欧亚板块乌拉尔分水岭东部的西伯利亚地区。中世纪俄国人与北欧、亚洲的接触主要是通过诺夫哥罗德城邦进行的。俄罗斯发现和征服北到北冰洋，东到西伯利亚地区的功劳主要归功于诺夫哥罗德城邦。

从1218年起，成吉思汗和他的孙子拔都两次发动西征。蒙古骑兵长驱直入，横扫欧洲，俄罗斯的大部分城市都遭到毁灭性的破坏，位置比较靠北的诺夫多罗德城邦却幸免于难，得以保持俄罗斯北部地区贸易、文化和宗教中心的地位，在公元13世纪末14世纪更是达到它的鼎盛时期。

从15世纪起，盛产于北冰洋沿岸的黑貂皮等皮货成为欧洲各国权贵追逐的对象。在巨额利益的驱使下，欧洲的冒险家们将眼光投向了北极这一未知辽阔的冰雪世界。在历史上出现了北方探险的第一次浪潮。丹麦、挪威、瑞典和芬兰等国率先开始争夺领土和财富的角逐，

英国、法国也紧随其后。占有地理优势的俄罗斯人自然不会袖手旁观。

在反抗蒙古统治过程中逐步壮大起来的莫斯科公国经过 1471 年至 1478 年的鏖战，击垮了诺夫哥罗德城邦，随后又将其他公国纳入自己的版图，基本上统一了俄罗斯^①。打败并接管诺夫哥罗德的莫斯科大公伊凡三世（1462 - 1505）就是俄国历史上第一位沙皇伊凡四世（1530 - 1584）的祖父。沙皇伊凡四世，也称为伊凡雷帝不仅奠定了沙皇俄国的基石，更将其疆域扩展到北冰洋沿岸和乌拉尔山脉以东的亚洲地区。从伊凡三世开始，俄罗斯人的足迹越来越接近北纬 80 度，最终在靠近北极的斯匹茨卑尔根群岛建立居住点，开拓了在北极地区的海上贸易航路。1525 年，俄罗斯人德米特里·格拉西莫夫编制了“北方海航道”发展计划，并绘制了首张北冰洋海图。这张海图为 17 世纪初俄国开发“北方海航道”，建设鄂毕湾贸易站和鄂毕湾塔兹河沿岸的曼加泽亚港发挥了重要的作用。

进入 16 世纪后，俄罗斯人开始从海上经北冰洋，或者从陆路到鄂毕河流域收购毛皮、海象牙等货物贩往欧洲。随着贸易量的不断扩大，鄂毕湾塔兹河沿岸的港口城市曼加泽亚迅速繁荣起来，在欧洲商界声名远扬。欧洲商人纷纷从海上乘船穿过巴伦支海和喀拉海，沿亚马尔半岛进入鄂毕湾，再经由塔兹河抵达曼加泽亚收购皮货。俄国当局起初鼓励这一贸易，从中收取高额贸易税。后来，由于一些欧洲商人与当地人勾结起来，或偷税漏税，或因利益分配不均发生械斗。个别人甚至不顾禁令，擅自深入内陆腹地探险，构成严重的安全威胁，俄国当局因此关闭了这条贸易通道。在 17 世纪里，曼加泽亚城在经历了几次重大火灾后元气大伤，幸存的居民离开鄂毕河流域向东迁徙到叶尼塞河畔，曼加泽亚由此一蹶不振，直至湮灭。

鉴于攫取北方财富引发的冲突和流血事件日趋频繁，威胁到沙皇俄国在这一地区的统治，俄国当局从 1550 年起在摩尔曼斯克的科拉河附近建造木结构的边防堡垒。1584 年，根据沙皇伊万四世的命令，在

^① B. B. 马夫罗金：《俄罗斯统一国家的形成》，余大均译，商务印书馆，1991 年版，第 189 页。