

共建“冰上丝绸之路”的背景、 制约因素与可行路径^{*}

赵 隆

【内容提要】 共建“冰上丝绸之路”是中国北极政策中的重要倡议，也是新时期“一带一路”海上合作的方向之一。俄罗斯受全面发展俄属北极地区的战略助推，希望借“冰上丝绸之路”确立对北方航道的权利主张并拓宽基础设施建设的资源渠道，但尚受制于俄美地缘博弈常态化、北极法律争议复杂化和航道需求波动性等因素的影响。对中国来说，“冰上丝绸之路”可成为“一带一路”倡议与“欧亚经济联盟”建设有效对接的重要案例，以及作为北极事务重要利益攸关方的权利实践方式。中俄两国在航道开发的战略、目标、行动、资金和法律多方面的对接合作有助于“冰上丝绸之路”建设的实质性推进。

【关键词】 “冰上丝绸之路” 俄罗斯 北极问题

【作者简介】 赵隆，上海国际问题研究院全球治理所副研究员、所长助理。

2018年1月，国务院新闻办公室正式发布《中国的北极政策》白皮书，其中提出“中国发起共建‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’重要合作倡议，与各方共建‘冰上丝绸之路’，为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展带来合作机遇”^①，引起世界各国的广泛关注，也为中国参与北极航道开发和海洋合作指明了方向。

^{*} 本文是作者主持的国家社科基金项目“北极治理范式与中国科学家团体的边缘治理路径研究”（15CGJ032）的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的修改意见，文中疏漏之责由作者承担。

^① 《中国的北极政策》白皮书（全文），<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>

一 “冰上丝绸之路”倡议的缘起

“冰上丝绸之路”的概念最早由俄罗斯提出。相关资料显示，中国首先在外长层面对该倡议作出了积极回应。2017年5月26日，中国外长王毅在莫斯科同俄罗斯外长拉夫罗夫会谈后表示，“中方欢迎并支持俄方提出的‘冰上丝绸之路’倡议，愿同俄方及其他各方一道，共同开发北极航线。”^① 2017年7月，习近平主席在莫斯科会见俄罗斯总理梅德韦杰夫时表示，“要开展北极航道合作，共同打造‘冰上丝绸之路’，落实好有关互联互通项目。”^② 同年11月，习主席在梅德韦杰夫总理访华时再次提出，“共同开展北极航道开发和利用合作，打造‘冰上丝绸之路’”^③，正式确认共同打造“冰上丝绸之路”的设想。在俄罗斯的语境中，“冰上丝绸之路”建设是指以北方航道（Northern Sea Route）^④ 开发为核心的北极航道合作。俄罗斯外交部发言人玛利亚·扎哈罗娃表示，中俄共同打造“冰上丝绸之路”是两国在北方航道开发合作中的一体化方式，有助于加强两国的双边合作^⑤。普京在出席“一带一路”国际合作高峰论坛时也表示，“俄罗斯正在大力升级海运、铁路和公路基础设施，投入大量资源改善北方航道，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，从而成为探索全新区域和加快经济和投资活动的关键”^⑥，展现了在北极航道开发问题上与中国开展对接合作的强烈意愿。

北方航道是西起冰岛经巴伦支海沿欧亚大陆北方海域直到白令海峡的东北航道的主要部分，也是连接亚欧的高纬度运输通道。在航道的构成范围上，俄罗斯官方将北方航道限定于北纬66度05分以北，西起东经68度35分的热拉尼耶角（Cape Zhelaniya），东至西经168度58分^⑦。在历史上，北方航道作为北部地区

① 《王毅：俄罗斯是共建“一带一路”的重要战略伙伴》，[http: www. xinhuanet. com](http://www.xinhuanet.com)

② 《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》，载《人民日报》2017年7月5日。

③ 《习近平会见俄罗斯总理梅德韦杰夫》，[http: www. xinhuanet. com](http://www.xinhuanet.com)

④ 本文关于北方航道（Northern Sea Route）的译名借鉴了中俄两国于2014年签署的《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》内第二部分第十段，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。

⑤ МИД РФ, Брифинг официального представителя МИД России М. В. Захаровой, Москва, 09. 11. 2017. [http: //www. mid. ru/foreign_ policy/news/-/asset_ publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/29435 60](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2943560)

⑥ Vladimir Putin, “Speech at the One Belt, One Road international forum”, May 14, 2017. [http: //ru. kremlin. ru/events/president/news/54491](http://ru.kremlin.ru/events/president/news/54491)

⑦ Закон РФ о Северном морском пути, 28. 07. 2012, N 132 - Ф3. [http: //nsrf. ru/ru/zakon_ o_ smp/](http://nsrf.ru/ru/zakon_o_smp/)

居民的补给运输线路,以及冷战对抗的前沿高地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。在苏联解体后初期,俄罗斯北部安全和居民生活需求急剧下降,北方航道的年货运量也出现明显下滑,甚至仅相当于高峰时期的三分之一^①。根据政府间气候变化专门委员会(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 20 世纪中叶^②。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 8 079 海里,节省约 23% 的航程距离^③。较短的地理距离和较为有限的过境国家使北方航道的经济效应进一步凸显。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本国政策。

二 俄罗斯的主要战略考量

(一) 全面开发北极战略的助推

俄罗斯是地理概念中世界上最大的北极国家。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^④,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。俄罗斯拥有占全球北极人口约 54% 的北极居民,其总数约 250 万人。北极在俄罗斯国家发展中的比重也同样不容忽视。以能源开采为例,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%^⑤。亚马尔—涅涅茨自治区作为 8 个北极行政区划之一,已探明天然气储量达 40 多万亿立方米,占世界天然气探明储量的 37%。此外,北极地区的 GDP 总

① Данилов Дионисий, Северный морской путь и Арктика: война за деньги уже началась. <http://rusk.ru/st.php?idar=114689>

② Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, 2014. <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>

③ Center for High North Logistics, *About Northern Sea Route*. http://arctic-lia.com/images/nsr/nsr_1020x631.jpg

④ Российские владения в Арктике. Досье, ТАСС, 28. 03. 2017. <http://tass.ru/info/2505058>

⑤ Закон о развитии Арктической зоны РФ может быть принят осенью 2017 года, ТАСС, 22. 05. 2017. <http://tass.ru/v-strane/4272096>

量和出口总量分别占全俄的 15% 和 25%^①。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。

复兴北方航道是俄罗斯全面开发北极战略的关键词。俄罗斯在 2008 年出台的《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》），将“使用北方航道，使其成为俄联邦在北极地区统一的国家交通运输干线”称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，为经济腾飞创造良好的发展条件”^②。在 2013 年出台的《2020 年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》，再次提出“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^③。2013 年 9 月，俄罗斯总统普京在第三届“北极——对话之地”国际论坛上将“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^④。为此，俄政府在 2015 年 6 月批准了《北方航道发展综合规划》。出于保密原因，该份规划的正文并未对外公开发表。但根据俄政府相关公开信息，该规划的执行将有效保护俄罗斯的军民船舶在此水域航行和作业的安全，保护海洋环境，为过境运输和俄属北极地区的能源出口提供保障^⑤。“冰上丝绸之路”倡议有助于俄罗斯吸引各国资金、技术和人才参与推动北方航道的复兴，并以此为契机推动俄属北极地区的全面开发。

（二）航道主权和管辖权主张的需要

俄罗斯对北方航道提出主权主张，认为北方航道属于俄国内航线，其主张涉及部分历史性权利要素。在苏联时期，北方航道并没有明确的法律地位界定和具体线路表述，仅提出是“位于苏联内水、领海或毗连苏联北方沿岸的专属经济区

① Rowe Elana, “Policy Aims and Political Realities in the Russian North”, in Rowe Elana ed., *Russia and the North*, Ottawa: University of Ottawa Press, 2009, p. 2.

② 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/>

③ 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/>

④ 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-ohranяаемых-prirodnых-territorij-arkticheskoy-zony/>

⑤ Правительство РФ, Справка о Комплексном проекте развития Северного морского пути, 8 июня 2015. <http://government.ru/orders/selection/405/18405/>

内的基本国内海运线”^①。由于北极融冰速度加快和航道开发的潜在条件逐渐成熟，俄罗斯杜马于 2012 年 7 月批准了《关于北方航道水域商业航运的俄罗斯联邦特别法修正案》，并于 2013 年正式生效。该修正案对 1999 年的《俄罗斯联邦海商法典》第 5.1 条第 1 款作出修订，规定“北方航道水域的概念是指毗邻俄罗斯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，东起与美国的海上划界线及其到杰日尼奥夫角的纬线，西至热拉尼耶角的经线，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”^②。该修正案第 2 条还对《俄罗斯联邦内水、领海和毗连区法》第 14 条进行修订后规定，“北方航道是历史形成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。”^③

此外，俄对北方航道还提出明确的管辖权主张，船舶在北方航道水域内航行时，需获得俄方审批。在苏联时期，外国船舶进入苏联的北极水域就受到限制，需要提前获得苏联商船部的批准，遵守苏联的航行规则并付费。1990 年通过的《北方航道航行规则》第 7.4 条规定，“船舶通过维尔基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡时，必须接受强制性的破冰引航”^④。在实践中，强制破冰引航服务并不利于北方航道吸引更多的外国船舶，俄罗斯因此在《俄罗斯联邦海商法典》修正案的基础上，于 2013 年出台了新的《北方航道航行规则》，设立北方航道管理局作为航道的主管部门，以许可证制度和非强制性的引航服务替代了此前针对所有船舶的强制破冰引航规定^⑤。根据规定，所有计划在北方航道航行的船舶需提前向俄北方航道管理局提交航行申请，在取得航行许可证后，需严格按照相应的许可时期航行，并在驶入和驶离航道前向北方航道管理局报告。

① Правила плавания по трассам Северного Морского Пути, Утверждены Министерством морского флота СССР, 14.09.1990, Статья 1.2. http://forum.katera.ru/index.php?app=core&module=attach§ion=attach&attach_id=106243

② Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. N 81 – ФЗ, Статья 5.1, Плавание в акватории Северного морского пути//Российская Газета, 05.05.1999.

③ 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.

④ Правила плавания по трассам Северного Морского Пути, Утверждены Министерством морского флота СССР, 14.09.1990, Статья 7.4. http://forum.katera.ru/index.php?app=core&module=attach§ion=attach&attach_id=106243

⑤ Правила плавания в акватории Северного Морского Пути, Утверждены Министерством транспорта РФ, 17.01.2013. http://www.nsra.ru/files/fileslist/120-ru-pravila_plavaniya.pdf

通过“冰上丝绸之路”建设,俄罗斯可在该框架内要求相关国家遵守北方航道的航行组织程序、破冰服务和普通引航规则、水文和气象服务规章、无线电通讯规则、航行安全和防止船舶污染、保护海洋环境等规则,实践其对北方航道的主权和管辖权主张。

(三) 拓宽基础设施建设的资源渠道

有观点认为,北方航道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^①。俄罗斯希望在15年内将北方航道的年货运量从400万吨提升至8000万吨^②,并为此制定了具体的建设规划,但资金缺口和执行进度缓慢是其中最大的阻碍。俄罗斯联邦委员会南北极事务委员会成员米哈伊尔·茹可夫指出,根据《2010~2020年俄罗斯交通系统发展总体规划》,俄罗斯提出总投入1449亿卢布将摩尔曼斯克港打造为“综合运输枢纽”,使其成为俄北方最大的综合港口,该计划最早于2001年12月5日提出,但截至目前并未取得明显进展^③。此外,俄罗斯还针对北方航道水域制定了全面的港口建设和升级计划,其中特别成立了“北部深海区有限责任公司”(ООО Глубоководный район "Северный"),以其为主体共投入250亿卢布建设全新的阿尔汉格尔斯克港,将使该港口在2030年前成为年货物吞吐量达到3000万吨的北极重要港口。为配合“亚马尔天然气”项目的顺利实施,俄罗斯天然气工业石油公司(Gazpromneft)计划投入109亿卢布将该项目所在地的萨别塔港进行升级改造,使其在2020年达到3000万吨的年货物吞吐量,并将其打造为俄罗斯的“北极之门”^④。

除去与北方航道直接相连的港口建设外,俄罗斯还大力发展海陆立体联运网,加大内陆铁路运输线与北方航道沿线港口之间的基础设施建设。根据《2030年前俄罗斯铁路发展战略》规划,俄罗斯计划投入7000亿卢布兴建和改造共计1252公里的“白海—科米—乌拉尔大铁路”(Belkomur),使北极的阿尔汉格爾

① 万楚蛟:《北极冰盖融化对俄罗斯的战略影响》,载《国际观察》2012年第1期。

② 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/>

③ Российская Арктика в 2016 году. Развитие Мурманского транспортного узла, *The Rare Earth Magazine*, 26.12.2016. <http://rareearth.ru/ru/pub/20170109/rareearth.ru/ru/pub/20161226/02799.html>

④ Российская Арктика в 2016 году. Развитие портов Северного Морского Пути, *The Rare Earth Magazine*, 09.01.2017. <http://rareearth.ru/ru/pub/20170109/02824.html>

斯克港和俄罗斯西西伯利亚地区之间的联系更为紧密。俄罗斯计划投资 1 544 亿卢布建设总长 707 公里的“北纬铁路” (Northern Latitudinal Railway), 从而保障亚马尔—涅涅茨自治区内部的交通物流^①。“冰上丝绸之路”建设有助于实现上述基础设施建设项目资金和技术来源多元化, 保障相关计划的顺利实施。

三 “冰上丝绸之路” 建设面临的制约

(一) 俄美博弈的常态化

从历史上看, 俄美关系一直维持着“钟摆式”的发展特点, 也有学者认为排斥和对立是俄美关系的“新常态”^②。俄罗斯认为, 俄美关系降至当前的低水平并非俄方之过, 而是奥巴马政府政策的直接后果, 导致合作基础被破坏。奥巴马卸任前还为俄美两国的长期合作埋下隐患, 给继任者造成困难^③。俄罗斯列瓦达中心的民调显示, 超过七成的俄国人对美国本身和其扮演的世界角色持负面态度, 普通公众的反美程度在近年来较为罕见^④。美国已经成为俄罗斯民众心目中的头号“敌人”, 并对俄美关系的前景保持悲观^⑤。可见, 两国各阶层因双边关系剧烈波动造成的缺乏理性的“敌我”意识仍在延续和深化。

在特朗普竞选和执政初期, 俄罗斯精英和知识阶层曾对其抱有期待。俄罗斯精英希望新任美国总统在国家利益优先、主权的重要性的态度上与俄罗斯保持一致^⑥。俄罗斯杜马国际事务委员会主席康斯坦丁·科萨切夫指出, “俄罗斯希望与美国的关系正常化, 因为在当今世界中两国在解决具体问题时均有求于对方”^⑦。俄罗斯总统普京也提出, “为加强世界的战略稳定, 特别需要建

① О проекте " Белкомур", Предмет проекта (суть проекта), Официальный сайт " Белкомур". <http://www.belkomur.com/belkomur/2.php>

② Фёдор Лукьянов, Конец не начавшегося романа, Россия в глобальной политике, 12. 04. 2017. <http://www.globalaffairs.ru/redcol/Konetc-ne-nachavshegosya-romana-18678>

③ Лавров назвал виновных в ухудшении российско - американских отношений, 04. 10. 2017. <https://ria.ru/politics/20171004/1506134984.html>

④ Levada, Восприятие США как угрозы, 12. 07. 2016. <http://www.levada.ry/2016/07/12v-rossii-snizilos-vospriyatie-ssha-kak-ugrozy>

⑤ Levada, Россияне решили, кто им враги. <http://www.levada.ru/06/02rossiyane-reshili-kto-im-vragi/>

⑥ Евгений Педанов, Какими будут отношения России и США в 2018 году? //Международная Жизнь, 19. 01. 2018, <https://interaffairs.ru/news/show/19164>

⑦ Микаэль Виниарски, России нужны сильные США в качестве партнера, 30. 01. 2017. <http://inosmi.ru/politic/20170130/238628969.html>

设性的俄美对话，应在平等互信的基础上推动俄美长期务实合作。”^①

但是，大多数观点对美俄关系的实质性再“重启”持悲观态度。例如，俄罗斯外交与国防政策委员会主席费德尔·卢基扬诺夫认为，特朗普的对外政策已完全受制于国内议题。俄罗斯问题对美国来讲并非优先议题，但目前却被过度放大并被当成一种解决美国内部其他问题工具。同时，由于两国关系建立在自20世纪50年代起坚持的确保相互摧毁原则之上，这也决定了美俄关系的明显对抗性^②。还有观点认为，俄罗斯精英忽略了美国并不具备俄罗斯的所谓“垂直政治”模式，将“特朗普在竞选期间批评了除普京外的几乎所有领导人”作为对俄美关系前景保持乐观的论点^③。俄罗斯总统新闻发言人德米特里·佩斯科夫也表示，美国关于俄罗斯干预美国大选和“通俄门”等指控不仅会破坏俄美双边关系，也会对美国自身造成伤害^④。在俄罗斯看来，俄美在冷战时期的对立是由于社会主义和资本主义两个世界体系的根本对立所导致的，是意识形态主导下的难以调和的矛盾。俄美两国间目前不存在意识形态上的对立，但双边关系的水平甚至比冷战时更糟糕^⑤。作为北冰洋沿岸国之一，美国是北极事务的核心成员，也是北极航道开发与合作进程中无法避开的重要利益攸关方。在俄美间趋于常态化的地缘政治博弈影响下，两国在北极的相关合作进程必然受到不同程度的影响，在航道的法律地位、自由航行原则等问题上的争议也会逐渐放大，成为“冰上丝绸之路”建设的负面因素。

（二）相关法律争议的扩大化

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

① Deutsche Welle, “Russia’s Vladimir Putin hopes for better relations with U. S. ”, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/12/30/russia-vladimir-putin-hopes-better-relations-united-states/992368001/>

② Лукьянов Ф. Конец не начавшегося романа, Россия в глобальной политике. <http://www.globalaffairs.ru/redcol/Konets-ne-nachavshegosya-romana-18678>

③ Педанов Е. Какими будут отношения России и США в 2018 году? <https://interaffairs.ru/news/show/19164>

④ Песков Д. об обвинениях США в адрес РФ: "Они вредят самим США". <https://regnum.ru/news/polit/2366422.html>

⑤ Лавров С. Отношения России и США сложнее, чем во время холодной войны. <https://regnum.ru/news/2370288.html>

的国际法论证,最终划定海洋界线”^① 作为其战略重点的首位。除了对航道的主权和管辖权主张外,俄罗斯还对巴伦支海、白令海、鄂霍次克海、中北冰洋海域提出大陆架外部界限提案。根据《联合国海洋法》(以下简称《公约》)第 76 条规定,除了沿海国拥有的 200 海里专属经济区,如果能证明不超过从领海基线量起 350 海里或者 250 米等深线以外 100 海里的外大陆架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^②。近年来,俄罗斯、加拿大、挪威、丹麦等多个北极国家向联合国大陆架界限委员会 (CLCS) 提出针对各自北极圈内大陆架外部界限的提案^③。

2001 年 12 月,俄罗斯外交部通过联合国秘书长向联合国大陆架界限委员会提交了世界上第一个 200 海里以外大陆架外部界限提案^④。提案涉及巴伦支海、白令海、鄂霍次克海、中北冰洋的自俄罗斯领海基线起 200 海里以外大陆架约 158 万平方公里,还涉及俄罗斯与海洋邻国的大陆或岛屿所围绕的飞地领土或海洋划界争端,在巴伦支海与挪威、在白令海与美国、在鄂霍次克海与日本、在中北冰洋还需与加拿大和丹麦划分大陆架边界^⑤。俄方主张中北冰洋的罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭是俄罗斯大陆架的自然延伸,并主张中北冰洋的外大陆架东部界限同 1926 年《关于苏联在北冰洋的陆地和岛屿领土的宣言》中主张的扇形区的东部界限,与 1990 年 6 月 1 日苏联与美国关于海域划界的协议所确定的边界线东经 168°58′ 37″ 一致并延伸到北极圈。俄还主张鄂霍次克海中部区域是连续的地理和地质大陆架,是鄂霍次克海俄方大陆架的自然延伸,在 350 海里完全重叠于大陆架外部界限;主张在 200 海里以外大陆架的北极海域面积达 120 万平方公里,在巴伦支海的大陆架争议区面积达 17.5 平方公里,在白令海为 21 400 平方公里^⑥,鄂霍次克海为 56 400 平方公里^⑦。虽然俄罗斯的首次提案被联

① Правительство РФ, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. <http://government.ru/info/18359/>

② 《联合国海洋法公约》第 76 条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article6.shtml>

③ CLCS, “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

④ CLCS press release, “Commission on Limits of Continental Shelf receives its first submission”. <http://www.un.org/press/en/2001/sea1729.doc.htm>

⑤ 匡增军:《俄罗斯的外大陆架政策评析》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2011 年第 2 期。

⑥ CLCS, “Submissions to the Commission: Partial revised Submission by the Russian Federation”. https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus_rev1.htm

⑦ Ibid.

联合国大陆架界限委员会以科学证据不足为由驳回，但目前俄已经对此提案进行了两次修正，并进入了联合国大陆架外部界限委员会的审议日程。虽然俄罗斯对北方航道的主权主张未超出其领海部分，并将航道的北部界限划定在俄专属经济区边界，但其大陆架外部界限的主张事实上已涉及北冰洋的公海部分。

相关国家并不认可俄对北方航道提出的主权主张以及大陆架外部界限提案。美国在2009年颁布的《国家安全总统指令与国土安全总统指令》提出，北方航道包括用于国际航行的海峡，过境通行制度适用于经过这些海峡的航道^①。挪威和冰岛都认为，北方航道应适用《公约》所规定的航行自由制度，沿岸国在顾及航行自由的情况下，可依据《公约》制定有关海洋环境保护的法律法规。冰岛还特别提出，俄罗斯与阿拉斯加之间的白令海峡属于《公约》规定的用于国际航行的海峡，沿岸国不能设置不必要的障碍影响在北极的航行^②。目前，俄罗斯和北冰洋沿岸国在中北冰洋大陆架划界问题上尚未达成一致，部分国家的大陆架外部界限提案在范围上相互重叠。航道法律地位、大陆架外部界限划界争议等可能成为“冰上丝绸之路”建设的主要法律障碍。

（三）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^③。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。事实上，真正穿越北方航道的航次自2013年起便呈现直线下降趋势。2011~2013年间，完全穿越北方航道的过境运输次数分别为41次、46次和71次，但2014~2016年间却分别下降至22次、18次和19次^④。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。造

① “National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive”, January 9, 2009. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>

② Iceland Ministry for Foreign Affairs, “Legal Status of the Arctic Ocean”, 09 Nov. 2007. <https://www.government.is/2007/11/09/Legal-Status-of-the-Arctic-Ocean/?PageId=dd5e4331-829b-11e7-941c-005056bc530c>

③ Center for High North Logistics, *Traffic Volume on the NSR Increased in 2016*. <http://www.arctic-liaison.com/node/264>

④ Center for High North Logistics *Transit Statistics*. http://www.arctic-liaison.com/nsr_transits#

成过境运输大幅下降的原因众多，其中欧洲作为航运指运港的需求波动是主要因素。

但与此同时，北方航道以跨境运输和俄罗斯境内运输为主的货运数量却保持明显增长。俄罗斯联邦经济发展部副部长亚历山大·祖博尔斯基表示，北方航道 2016 年的货运总量达到 690 万吨，比 2015 年的 515 万吨增长近 33%，而在 2013 年和 2014 年的货运总量为 280 万吨和 370 万吨。其中，萨别塔港在“亚马尔天然气”项目的货运周转中扮演了重要角色，该港 2016 年共有 120 艘船舶靠港，运送货物和建筑材料 50.5 万吨，靠港货船总数比 2015 年的 50 艘增长超过一倍^①。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。从过境运输需求来看，北方航道的国际吸引力、过境需求和常态化运行能力仍处于波动期。

四 中国参与“冰上丝绸之路”建设的意义和可行路径

北极的影响已超越地理局限。中国不是北极国家，但对北极变化的感知直接且迅速。在地缘政治层面，北极国家间的政治博弈对地区和国际秩序产生传导效应，北极潜在的军事化可能也会对地区和平与安全造成深远影响。在地缘经济层面，北极的开发和利用对国际航运、生物和非生物资源、旅游等领域的影响逐步显现，中国作为重要新兴市场国家和贸易大国，自然成为相关领域的潜在使用方和重要参与方。在地缘环境层面，北极地区的自然环境系统与中国生态系统的运转紧密关联，关系到中国生态系统的稳定和农业生产安全，北极的环境变化可能给中国的气候系统和生态安全带来负面的影响^②。对中国来说，参与建设“冰上丝绸之路”有助于再次明确中国在北极事务中的自我定位，明确中国与北极开发与保护的关联性。

同时，“冰上丝绸之路”建设可成为“一带一路”海上合作的组成部分。2017 年 6 月，国家发展改革委和国家海洋局联合发布《“一带一路”建设海上合作设想》，并提出重点建设包括“积极推动共建经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通

^① Северный морской путь стал на 30 процентов оживленнее, Северный Пресс, 27.01.2017. <http://sever-press.ru/economy/item/25687-severnyj-morskoj-put-stal-na-30-protsentov-ozhivlennee>

^② 杨剑：《为北极治理作出中国贡献》，载《光明日报》2018 年 1 月 29 日。

道”在内的三条蓝色经济通道，将“共享蓝色空间、发展蓝色经济”^①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。蓝色经济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、人才自由流动的重要平台，倡导和平、绿色、创新和共赢的海上合作，深化“21世纪海上丝绸之路”建设的全球意义和人类关怀。中国倡导多方合作共商共建北极“冰上丝绸之路”，并将经济合作的重点放在北极航道开发的前瞻性投资上，着力为北极地区基础设施建设和数字化建设贡献力量，重视绿色开发技术的利用，实现开发和保护的平衡，也有利于回应部分国家对中国以自身资金、技术和人才的相对优势参与北极开发和利用的期待。

最后，“冰上丝绸之路”建设可以成为“一带一路”倡议与“欧亚经济联盟”建设有效对接的重要实践。作为北冰洋沿岸国和北方航道的实际管理者，俄罗斯是中国参与北极航道开发与利用的主要合作方，共同建设“冰上丝绸之路”是双方对接合作的一项重要内容，可以成为深化中俄战略协作伙伴关系的新场域。当前，双方正在就如何实现更有效的对接，如何使“冰上丝绸之路”的内涵更加具体，更契合各自的发展实际和需要，更契合今后一个时期推进“一带一路”建设的需要^②。虽然北方航道的相关航行经验和水文资料在目前仍较为有限，但有观点认为，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至1274亿美元的国际贸易海运成本^③。依照中国相关试航取得的数据，从中国经北极东北航道（穿越北方航道）至欧洲的单航次能耗下降约35%^④。“冰上丝绸之路”建设有助于探索北方航道和东北航道整体的常态化运行，为中国突破“马六甲困局”和国际海运线路多元化提供新备选，具体可通过以下几方面与俄罗斯开展北方航道开发和利用的对接合作。

首先是国家层面的战略对接。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就开发北极航道达成高度的政治互信。自2013年起，两国北极事务主管部门开始举办“中俄北极事务对话”，探讨和协调中俄北极合

① 《国家发展改革委、国家海洋局关于印发“一带一路”建设海上合作设想的通知》，http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201711/t20171116_867166.html

② 《外交部副部长孔铤佑出席〈中国的北极政策〉白皮书新闻发布会并回答记者提问实录》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zjzg_673183/tyfls_674667/xwlb_674669/t1529358.shtml

③ 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》，载《中国软科学》2009年第2期。

④ 《中远航运2016“永盛+”项目圆满收官》，http://www.eworldship.com/html/2016/ShipOwner_1006/120473.html

作方向。2014 年,两国在《中华人民共和国与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,两国元首在莫斯科签署《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》,正式提出“对接合作”目标。同年,《中俄总理第二十次定期会晤联合公报》也提出,“加强北方航道开发利用合作,开展北极航运研究”^②。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^③。2017 年 9 月 4 日,汪洋在伏尔加格勒与俄罗斯联邦副总理罗戈津共同主持中俄总理定期会晤委员会主席会晤,提出“亚马尔液化天然气、宽体客机、同江铁路桥、黑河公路桥等战略性大项目合作取得积极进展,北极开发合作也实现早期收获”^④。目前,中俄两国交通部门正在商谈《中俄极地水域海事合作谅解备忘录》,不断完善北极开发合作的政策和法律基础^⑤。如何将北方航道开发作为两国北极合作的抓手,使两国领导人层面达成的共识具体化,讨论研究并签署共建“冰上丝绸之路”的政府间备忘录或行动计划,是两国战略对接的阶段性任务。

第二是操作层面的目标对接。对俄罗斯来说,“冰上丝绸之路”建设等同于北方航道开发,相关资金、技术和资源投入都在北方航道开发的大框架下实施。而对中国而言,“冰上丝绸之路”建设是“一带一路”海上合作大框架下的具体规划之一,依托于“经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道”建设,中国对共建“冰上丝绸之路”建设目标的认识更为多元。应继续推进两国部门间的定期协调对话,由两国外交和海洋事务主管部门协调政策导向、船舶标准、航行技术、投资模式等方面的具体议程。同时,拓展共建北冰洋蓝色经济通道的内涵,不将合作局限于航道利用和基础设施建设,把北方航道海域的海洋污染、海洋酸化、生态和生物多样性保护、渔业可持续利用等议题纳入合作框架,紧抓保护与利用的

① 《中华人民共和国与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》, http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/20/c_1110779577.htm

② 《中俄总理第二十次定期会晤联合公报》(全文), <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t1325537.htm>

③ “International Arctic Forum, Arctic: Territory of Dialogue”, http://www.conoscereurasia.it/files/notizie/2017_it/20170208_Artic_Brochure.pdf

④ 《汪洋与俄罗斯副总理罗戈津共同主持中俄总理定期会晤委员会双方主席会晤》, http://news.xinhuanet.com/2017-09/06/c_1121615183.htm

⑤ 《“冰上丝绸之路”吸引世界目光》,载《人民日报》2018 年 1 月 28 日。

平衡发展，把北冰洋可持续发展和养护相互统一。

第三是知识层面的行动对接。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（IASC）、北极理事会（AC）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。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^①，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。应继续推进北冰洋联合科考的常态化、机制化运行，推动两国冰区航行专业人才的交流与培训，加强两国在北极理事会各工作组中的协调，促进研究机构 and 高等院校间的成果交流、数据共享。

第四是项目层面的资金对接。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。该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到269亿美元^②。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%^③。中国保利集团还参与“白海—科米—乌拉尔大铁路”项目中的阿尔汉格尔斯科深水港建设，计划投资5.5亿美元^④，中国远洋运输集团也确认希望参与该项目的投资^⑤。应充分认识“冰上丝绸之路”建设面临的制约因素，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，以模式创新减少硬资产投资在合作开发中的占比。要重视次通

① 《中俄完成首次北极联合科考》，载《中国科学报》2016年10月17日。

② “Final investment decision made on Yamal LNG project”, *Press release from Novatek*. http://novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=812

③ “LNG Tanker ‘Christophe de Margerie’ Started First Voyage through Northern Sea Route”, 1 Aug. 2017. http://www.novatek.ru/common/tool/stat.php?doc=/common/upload/doc/CDM_ENG.pdf

④ “Arkhangelsk Region hopes to reach agreement with Poly Group on Belkomur in February – March 2017”. <http://en.portnews.ru/news/227409/>

⑤ Barents observer: COSCO подтверждает заинтересованность в трансарктическом морском сообщении с Архангельском, 27.09.2017. <https://thebarentsobserver.com/ru/arktika/2017/09/cosco-podtverzhdaet-zainteresovannost-v-transarkтическом-morskom-soobshchenii-s>

道建设中的政治、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，打造参与北方航道复兴涉及的港口、机场、铁路等基础设施建设项目的“样板工程”。

最后是法律层面的制度对接。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，“冰上丝绸之路”建设应避免陷入有关航道法律地位和规则的主权类争端。应继续支持在《公约》框架下继续推进北极治理，支持按照《公约》规定的程序 and 标准，处理沿海国 200 海里以外大陆架外部界限、防止和减少海洋污染等既涉及沿海国的主权权利，也涉及国际社会整体利益的问题，以此为基础推进商业试航等相关合作。

结 论

共同打造“冰上丝绸之路”是中俄两国领导人层面形成的共识，与各方共建“冰上丝绸之路”也是中国北极合作中的最新方向。俄罗斯将北方航道开发作为“冰上丝绸之路”建设的核心，对外部资金、技术与合作具有直接需求。从短期来看，北方航道的常态化运行受制于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，该航道在中长期可能成为传统国际远洋运输航道的重要补充。中国以参与俄罗斯北方航道建设为抓手，既可以深化中俄战略协作伙伴关系的内涵，也可以带动“一带一路”倡议与欧亚经济联盟对接合作的实践，并以此作为经北冰洋连接欧洲的蓝色经济通道建设的主体工程。同时，在参与“冰上丝绸之路”建设时应避免目标与主体的单一化，应继续拓展与芬兰、挪威、丹麦等北欧国家和日本、韩国等其他利益攸关方共同开发北极航道的平台，为促进北极地区互联互通和经济社会可持续发展创造合作机遇，也为中国的国际远洋运输通道多元化打下基础。

（责任编辑 张昊琦）