

两手出击,俄罗斯继续加强北极战略

上海国际问题研究院全球治理研究所所长助理 赵隆

俄罗斯总统普京日前签署命令批准《2035年前俄罗斯联邦北极国家基本政策》。这一最新政策有何特点?对北极地区和国际形势将产生怎样影响?本版编辑特请专家做详细解读。



赵隆

1 问:这一政策包含哪些基本内容,有哪些特点?

答:2008年以来,为应对北极快速变化带来的新机遇与新挑战,俄罗斯先后出台了三份综合性北极地区发展规划,包括《2020年前及更长期俄联邦北极地区国家政策基本原则》、《2020年前俄联邦北极地区发展和国家安全保障战略》、《2020年前俄联邦北极地区社会经济发展国家纲要》。此次《政策》不但重申了俄在北极利益,还明确了俄属北极地区发展目标、主要方向和具体任务,对政策执行的制度保障和绩效评价等作出规定,是新时期指导俄北极开发和利用的战略性文件。

与俄罗斯此前的北极地区发展规划相比,此次出台的《政策》有三大特点:首先,凸显俄北极战略规划的系统性。由于北极开发的政治、安全、经济和社会联动性,俄近期密切出台政策文件,强调发展目标、节点和路线上的协调互补。例如,俄政府于去年底刚刚公布《2035年前北方海航道基础设施发展规划》,制定了11个重点发展方向和共计84项具体措施,强化北方海航道在俄北极开发整体战略中的特殊意义。据悉,俄还将陆续出台包括《俄属北极地区特殊经济地位联邦法案》、《2035年前俄罗斯北极地区发展战略》以及俄北极地区经济社会发展和财政支持的国家纲要等文件。

其次是强调俄北极开发利用的紧迫性。《政策》突出了俄北极地区面临的内外挑战,以此强调开发利用的必要性和紧迫性。在外部挑战层面,强调部分国家试图规避或改变涉北极活动的国际条约,增加在北极地区的军事存在,甚至抹黑和阻碍俄在北极的合法活动。而在内部挑战层面,提出人口减少、交通和通信基础设施水平低下、医疗服务短缺等是主要威胁,强调通过发展应对上述挑战。最后是重视政策执行的有效性。《政策》特别规定了绩效评价方式,包括人均可预期寿命、净流入人口数量、新增就业岗位和就业率、平均收入水平、吸引外资规模、资源经济占比等多种可量化指标,尝试弥补俄北极政策执行层面长期存在的短板。

北极新政策有三大鲜明特点

2 北极对俄意义远超其他国家

问:北极基本政策是在什么样的背景下推出的,主要有哪些考量?

答:目前,北极事务已从单一科研驱动逐步转向包括保护与开发、博弈加合作的“多轮驱动”形态。在政治层面,北极国家间政治博弈对地区和国际秩序产生传导效应,潜在的北极军事化风险也成为和平与稳定的挑战。在经济层面,因融冰加速出现的北极资源开采、航道利用等机遇吸引全球目光,北极的大规模开发利用与国际合作逐步步入启动期。在此背景下,《政策》的出台体现两方面考量。

一方面,继续加强北极开发的主导权。例如,通过机构改革加强政府对北极开发的垂直掌控,对北极发展国家委员会进行架构调整,重新组建“俄联邦远东和北极发展部”,避免因部门利益出现的恶性竞争。俄还借助法

律和行政手段强化本国企业、技术和人员的参与度。《政策》特别强调俄属北极地区发展的国家安全、经济安全和社会安全,再次凸显其巩固北极开发主导权的意图。

另一方面,增强能源项目和航道开发的综合效应。在政府大力推动下,俄北极能源开发的国际合作驶入快车道。例如,俄将与中国、日本和法国公司共同开发年产1980万吨的“北极液化天然气二号”项目。此外,普京指出,复兴北方海航道是俄属北极地区发展的首要任务,并提出到2024年将航道货运量提升至8000万吨。在国家投入和能源运输产业的带动下,北方海航道的总货运量和总航次上均实现了跨越式增长,2019年的总货运量达到了3150万吨,近3年内的增幅高达430%。

但是,由于俄政府和企业是油气项目和

航道开发的主要受益者,经济红利的本地化不足备受诟病。北极地区居民对于交通运输、居住医疗、教育服务等方面的升级具有强烈需求。由于地广人稀和单一性的产业结构造成投资成本过高,仅依靠财政拨款的开发模式难以取得实效,《政策》希望继续通过具有规模效益的大型项目带动社会发展,特别是具有较高经济回报的资源类开发项目。

北极对于俄罗斯的意义远超其他国家。俄不但是面积最广袤的北极国家,还拥有近200万北极土著人居民,社会发展相对落后但资源禀赋突出。俄属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%,贡献了超过20%的GDP增长和22%的出口比重,北方海航道等基础设施的开发建设也具有重要战略功能。因此,俄罗斯特别重视发掘其政治、经济、法律和安全的综合功能,以增强实质性存在推进北极开发利用,确保北极成为俄全球战略布局中的重要一环。

3 安全与发展是政策两大支柱

问:近年来俄罗斯加强了北极地区军事力量和基础设施投资。如何看待这“两手”?

答:安全与发展是俄北极战略两大支柱,二者相辅相成。由于北极在冷战期间曾是东西方对峙的前沿,俄向来重视北极地区安全属性。在此前的战略和政策规划中,俄都将北极国家安全和地区发展并列为优先方向,并在近期从多个方面推进北极“蓝色圈地”活动。

在军事层面,俄罗斯2013年以来在北极地区新建了475处军事设施,总面积超过71万平方米,用于部署相关部队、武器和军事机械,并重建了北极地区19个空军基地,包括部署“道尔-M2DT”短程防空导弹系统和S-400中远程反导系统。俄防长绍伊古表示,俄

军59%的现代化武器已完成在北极地区的部署,大规模的军事设施建设在北极国家的历史上前所未有。根据《政策》规划,俄将继续组建部署北极常规部队和海岸警卫队,完善北极地区防空系统,提高对北极水域上空域的监控能力。俄还提出在2026年前建造5艘22220型核动力破冰船,在2032年前建造3艘新一代“领袖级”核动力破冰船,打造世界最大规模的核动力破冰船队。

此外,俄加强北方海航道的安全管控,通过法律要求外国军舰至少提前45天提交航行申请,提供军舰的路线和通行时长、舰船主要参数,并配备俄罗斯领航员,在程序上限制外国军舰进入北方海航道及其邻近海域。

在法律和科学层面,联合国大陆架界限委员会于去年会议部分通过了俄罗斯北冰洋大陆架划界案。俄虽然在划界修正案中采取积极姿态承认和化解与其他国家的争议,但仍强化北极外大陆架范围扩展。同时,俄北方舰队测量船“地平线”号于去年10月完成了为期65天长达1.3万公里的海底勘测任务。俄将根据此次勘探结果针对巴伦支海和喀拉海进行绘图,从而确定俄岛屿的海岸线和领海界限,巩固其相关法律主张。

俄处理北极事务的前提还是维护自身主权和主权利。俄将坚持以加强管控和利益拓展为核心的战略取向,增强海上搜救机制与军事化部署,通过自然资源开发的经济社会收益,巩固其在北极的实际存在和能力优势,借助北方海航道复兴改变其海权状况,努力成为综合实力居首的北极大国。

4 北极和平稳定总态势未改变

问:随着近年美俄不约而同将目光移到北极,这里将会成为两个大国新的角斗场吗?

答:在奥巴马政府时期,北极曾是美俄合作的示范区域之一。即使在克里米亚事件后,虽然美国对俄从事北极开发的企业进行技术和融资限制,但两国在北极传统安全领域仍保持了相互克制,特别是在北极理事会框架内以及海空搜救等非传统安全领域的合作进展顺利,同为北冰洋沿岸国的身份也确保两国在北极治理问题上立场趋近。

但是,随着国际格局演变对于北极事务的映射增强,美俄冲突常态化的负面影响逐步渗透至北极地区。例如,美国务卿蓬佩奥在去年的北极理事会部长级会议上提出,“北极已经成为全球力量和竞争的新舞台”,将俄加强管控和经济发展的活动视为挑衅行动和侵

略性模式,号召其他北极国家警惕俄罗斯的北极野心,两国在叙利亚问题上的针锋相对也激化了美俄在北极安全事务上的交锋。对于美国而言,虽然白宫提交的2021年预算草案提出拨款5.55亿美元资金,用于海岸警卫队建造第二艘破冰船,但由于俄近年来加快其在北极地区的能力建设,美俄北极活动能力与实力差距不断扩大。因此,美国希望通过政治工具强化北极地缘竞争格局,塑造俄罗斯的北极威胁论,从而遏制俄北极的军事化部署和安全管控进程,避免俄在北极事务中对美形成压倒性优势。

虽然部分国家逐步加快北极地区的军事化部署,以及相应的舰船和军事装备提升,但北极和平与稳定的总体态势没有改变,北极传统安全领域爆发冲突的风险远低于冷战时

期。同时,在共同身份和利益的驱使下,美俄在北极的全面对抗格局也难以形成。例如,为了应对不断增加的航运需求,确保北极海域的航行安全,美国与俄罗斯于2018年联合制定了针对白令海峡的双向航线系统,并作为议案提交给国际海事组织(IMO)。根据协议,两国在白令海峡建立6条双向航线和设立6个航行警惕区,指示来往船只躲避浅滩、礁石和航线外岛屿,从而减少海上受损或发生海难的风险,这套双向航线由各国船舶自愿执航。

总体而言,随着气候变化的持续影响,北极自然变化带来的政治、安全、经济和科学价值将持续显现,包括美俄在内的北极国家和其他利益攸关方将在北极事务中持续投放资源,但相关竞争将主要建立在北极的发展视角之上,体现在现有治理框架内的有限政策和行动博弈,北极再次成为大国冲突前沿地带的可能性较小。

马来西亚组“非常规”内阁有何考量

马来西亚总理穆希丁9日公布了一份颇耐人寻味的新内阁名单:没有按传统任命一名副总理,首次出现4名高级部长,财政部长由非政治人士出任。此间舆论认为,穆希丁的“非常规”做法旨在实现执政联盟内部的权力分享,同时确保内阁有足够的执政能力和经验,以便维护政府内部稳定,集中精力应对国家面临的问题。新内阁名单包括4名高级部长和超过60名正副部长。穆希丁表示,新内阁由有经验的政治人物、技

术官僚和特定领域的专业人士组成。他说,现阶段没有必要任命副总理,任命4名高级部长旨在确保内阁能够发挥作用,他们将在经济、安全、基础设施发展、教育和社会等领域帮助他履行总理职责。这4名高级部长分别来自土著团结党、马来民族统一机构(巫统)等政党。在马来西亚政治传统中,副总理一般被视为总理的接班人。马来西亚政治分析师何启斌认为,穆希丁实际上是把副总理的职责分给了4名高级部长,目的是实现权力分享和效率最优化。

马来西亚理工大学政治学教授阿兹米·哈桑认为,4名高级部长来自执政联盟中的主要政党,这是有效的权力分享。在2018年5月举行的马来西亚大选中,马哈蒂尔领导的希望联盟获胜并组建政府。今年2月24日,马哈蒂尔辞去总理职务,同一天穆希丁所在的土著团结党宣布退出希望联盟,导致希望联盟失去在国会下议院的多数地位。穆希丁随后成为土著团结党推选的总理候选人并获得巫统、伊斯兰教党等政党支持。在获得最高元首阿卜杜拉的任命后,穆希丁于3

月1日宣誓就任总理。穆希丁9日在宣布新内阁名单时表示,现阶段世界经济存在不确定性,且马来西亚正受到新冠肺炎疫情冲击,作为总理,他有责任成立一个能够解决民众所面临问题的内阁。马来西亚投资发展局主席马吉德认为,穆希丁内阁在经济方面有一个不错的组合:负责经济事务的总理署部长穆斯塔法经验丰富;国际贸易和工业部部长阿兹明·阿里过去在地方上任职时在发展经济、招揽外资等方面有不错的口碑;银行家出身的财政部长扎夫尔预计会

更多地从工商界角度思考问题。马来西亚太平洋研究中心首席顾问胡逸山指出,新内阁的组建将给马来西亚政局增添一些稳定性,但仍需要关注国会下议院5月重新开会后的情况。因为,穆希丁出任总理后,作为反对党的希望联盟曾表示,将在下议院提出对他的不信任动议。根据马来西亚宪法,如果总理无法获得下议院多数议员支持,就必须递交内阁辞呈,除非最高元首在这名总理的建议下解散国会。马来西亚国会下议院目前处于休会状态,原定本月9日重新开会,但下议院议长穆罕默德·阿里夫4日宣布,在接到穆希丁签署的通知后,下议院重新开会日期将推迟至5月18日。林昊