

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊  
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's  
Neighboring Diplomacy  
Volume 7, Issue 1 (2021)

---

# 中国周边外交研究

---

第十三辑

---

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国周边外交研究. 第十三辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京：世界知识出版社，2023.12

ISBN 978-7-5012-6700-2

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字（2023）第227592号

书 名	中国周边外交研究·第十三辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisan Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	蒋少荣
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号（100010）
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645（市场部）
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 19½印张
字 数	350千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6700-2
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。

《中国周边外交研究》第十三辑（2021年第一辑）

由复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”（复旦大学文科“双一流”建设项目）及复旦大学国际关系与公共事务学院政治学“高峰学科”经费资助出版。

特此致谢！

The publication of  
*Journal of China's Neighboring Diplomacy* Volume 7, Issue 1 (2021)  
was made possible through generous grants from  
“Quality Improvement Program for Academic Journal” of Fudan  
University (Fudan University “Double First-Class” Construction Project of  
Liberal Arts) and  
School of International Relations and Public Affairs of Fudan University  
(Fudan University Gaofeng Project of Political Science).

# 《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

**主管** 复旦大学国际问题研究院  
**主办** 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

**主编** 杨 健  
**副主编** 包霞琴 祁怀高 薛 松

**编委** (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归泳涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨 健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费 晟	中山大学	夏立平	同济大学
[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)	马来西亚大学 (University of Malaya)		
郭 锐	吉林大学	薛 松	复旦大学
魏 玲	对外经济贸易大学		

**编辑部主任** 温 尧  
**编辑** 张泽宇 孙志强

## 编辑部联系方式

投稿邮箱: [ccrnc@fudan.edu.cn](mailto:ccrnc@fudan.edu.cn)

电 话: 86 21-6564 2939

传 真: 86 21-6564 2939

地 址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与  
周边国家关系研究中心

邮 编: 200433

# 目录

CONTENTS

卷首语..... 祁怀高 / 1

## 新冠疫情与周边外交

中国和东盟的抗疫合作研究报告  
.....“中国-东盟学术共同体”成员机构学者 / 9

新冠疫情以来印度对华外交新态势..... 杨路 / 46

## 周边国情研究

新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望：目标、路径与挑战  
..... 徐博 陈立赢 / 65

蒙古国转型三十年：人民党的政治改革与探索..... 祁治业 黄佟拉嘎 / 83

阿富汗“帝国陷阱”效应析论..... 杜哲元 / 114

## 周边国家对华外交

2008年全球金融危机以来澳大利亚涉华认知中的变与不变  
..... 孙西辉 刘雨桐 / 137

## 中国边海事务

中印边界西段对峙及其对双边关系的影响..... 关培凤 万佳 / 163

2020年中日钓鱼岛问题再起的特点与原因.....	包霞琴 宋 奥 /	181
南海外大陆架问题初析.....	杨 力 /	197
中国在南海共同开发中的动因和政策选项.....	祁怀高 /	217

### 周边国家数字经济研究

印度尼西亚佐科政府的数字经济发展探析.....	夏方波 /	233
中亚国家数字经济发展及其与中国的合作.....	王海燕 /	257

### 会议综述

周边视域下的中国与东南亚校庆报告会综述.....	/	285
--------------------------	---	-----

### 附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介.....	/	291
《中国周边外交研究》征稿启事.....	/	293
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范.....	/	295
审稿专家致谢.....	/	300

## Contents

Preface of Volume ..... *QI Huaigao* / 1

### **Covid-19 Pandemic and Neighboring Diplomacy**

Research Report on ASEAN-China Cooperation in the Fight against Covid-19 .... / 9  
 The New Trend of India's China Policy since the COVID-19 Pandemic  
 ..... *YANG Lu* / 46

### **Studies on Neighboring Countries**

Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment:  
 Goals, Paths and Challenges ..... *XU Bo* and *CHEN Liying* / 65  
 Mongolia's 30 Years Transition: The Political Reform and Evolution  
 of Mongolian People's Party ..... *QI Zhiye* and *HUANG Tonglaga* / 83  
 On the Effect of "Empire Trap" in Afghanistan..... *DU Zheyuan* / 114

### **Neighboring Countries' Diplomacy towards China**

Changes and Non-Changes in Australia's Perception Involving China  
 since the Global Financial Crisis in 2008..... *SUN Xihui* and *LIU Yutong* / 137

### **China's Boundary and Ocean Affairs**

The Confrontation in the Western Section of the Sino-Indian Border  
 and Its Impact on Bilateral Relations ..... *GUAN Peifeng* and *WAN Jia* / 163  
 The Characteristics and Causes of the Recurrence of the Diaoyu Islands  
 Issue in 2020..... *BAO Xiaqin* and *SONG Ao* / 181

A Preliminary Analysis on the Issue of the Outer Continental Shelf in the South China Sea .....	<i>YANG Li</i> / 197
Joint Development in the South China Sea: China's Incentives and Policy Choices.....	<i>QI Huaigao</i> / 217

### **Studies on Digital Economy in Neighboring Countries**

Study on the Development of Digital Economy under Jokowi's Government .....	<i>XIA Fangbo</i> / 233
Digital Economy Development in Central Asian Countries and Their Cooperation with China.....	<i>WANG Haiyan</i> / 257

### **Review on Symposiums**

Review on Academic Seminar Heralding the 116th Anniversary of Fudan University China and Southeast Asia in the Perspective of Neighborhood.....	/ 285
---	-------

### **Appendix**

Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC-Fudan) .....	/ 291
Notice Inviting Contributions to the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i> .....	/ 293
Standards of Articles and Annotations of the <i>Journal of China's Neighboring Diplomacy</i> .....	/ 295
Acknowledgements.....	/ 300

# 新环境下俄罗斯北极政策的再转型展望： 目标、路径与挑战<sup>\*</sup>

徐 博 陈立赢

【内容提要】2022年2月发生的乌克兰危机所产生的外溢效应对北极地区与北极事务造成了一定影响。为应对新出现的诸多挑战，俄罗斯正在进行其北极政策的“再转型”。这一转型的最终目标则是打造以俄罗斯为主导的“全球北极”。本文认为俄罗斯北极政策再转型的目标与路径涉及俄罗斯的北极安全、北极地区社会经济发展以及北极外交与合作三个方面。同时俄罗斯国内条件的制约、美西方国家的制裁与掣肘等问题也将使俄罗斯北极政策的再转型面临诸多挑战。对俄罗斯北极政策再转型的深入研究也有助于中国进一步加深对北极未来发展趋势的了解，加强与俄罗斯的北极合作，进而深入参与北极治理与北极事务。

【关键词】俄罗斯；北极；外交政策；北极合作

【作者简介】徐博，吉林大学东北亚研究院国际政治研究所教授，吉林大学俄罗斯研究所副所长；陈立赢，吉林大学东北亚学院硕士研究生。

## 一、引言

随着全球气候变暖、冰川融化等问题的加剧，北极治理日益成为国际政治

---

<sup>\*</sup> 作者感谢《中国周边外交研究》集刊匿名审稿专家提出的建设性修改意见。文中疏漏之责由作者自负。

领域的重要问题。俄罗斯作为北极地区面积最大的国家，十分重视自身的北极利益。近年来，中俄两国就共建“冰上丝绸之路”达成了一系列协议。<sup>①</sup>因此，北极地区局势的变化和俄罗斯北极政策的演变也必然影响中国的国家利益。

2022年2月发生的乌克兰危机是冷战后俄罗斯对外战略的重要转折点。此次危机导致西方国家对俄罗斯制裁加剧、俄罗斯与西方战略对抗升级等后果。此次危机也对北极地区的局势产生影响。乌克兰危机发生后北极国家瑞典与芬兰两国寻求加入北约并得到相应支持，美国参议院2022年8月3日通过了有关批准芬兰和瑞典加入北约的议定书的决议。<sup>②</sup>美国发布的新版《北极地区国家战略》(National Strategy for the Arctic Region)指出北极地区目前存在着诸多竞争，并将俄罗斯在北极地区所开展的诸如部署军事力量、建设基础设施等活动视为“威胁”，同时还认为乌克兰危机“加强了我们与北极伙伴间的团结”。<sup>③</sup>俄罗斯与西方国家均多次在北极地区开展军事演习，俄罗斯空天军加强了在北极地区附近海域的巡逻，<sup>④</sup>美国特种部队也在北极地区进行远程导弹试射。<sup>⑤</sup>由此可见，北极正在成为俄罗斯和西方国家对抗的前沿地带。美国新版《北极地区国家战略》还“直接将俄罗斯与中国列为未来几年北极现状的两个主要竞争对手和潜在挑战者”。<sup>⑥</sup>可以想见，在未来的一段时间内，北极作为俄罗斯与西方国家对抗前沿地带的地位将不会改变，甚至会进一步强化。此外，受到乌克兰危机的影响，北极地区最重要的治理机制——北极理事会自

---

① 岳鹏：《共建“冰上丝绸之路”中的俄方诉求及内在挑战分析》，《东北亚论坛》2020年第2期，第38页。

② 《美国参议院批准芬兰和瑞典加入北约》，俄罗斯卫星通讯社，2022年8月4日，<https://sputniknews.cn/20220804/1042870686.html>。

③ The White House, “National Strategy for the Arctic Region,” Washington, October, 2022, p5.

④ 《俄国防部：俄军两架图-95MS战略轰炸机在太平洋、白令海和鄂霍次克海上空进行巡逻》，俄罗斯卫星通讯社，2022年10月19日，[sputniknews.cn/20221019/1044837913.html](https://sputniknews.cn/20221019/1044837913.html)。

⑤ 《五角大楼在北极进行“挑衅性”演练》，俄罗斯卫星通讯社，2022年11月11日，[sputniknews.cn/20221111/1045408495.html](https://sputniknews.cn/20221111/1045408495.html)。

⑥ “The Arctic Institute Reacts to the New U.S. National Strategy for the Arctic,” Arctic Institute, October 17, 2022, <https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-institute-reacts-new-us-national-strategy-arctic>.

2022年3月初便陷入停摆。<sup>①</sup> 北极理事会中的西方国家成员正在试图构建没有俄罗斯参与的北极合作机制,<sup>②</sup> 而这也将对北极地区国际治理的格局产生深远的影响。

纵观冷战结束后俄罗斯北极政策的发展历史可以发现,俄罗斯对于北极地区的重视程度不断提高。其政策发展经历了数个演变阶段,本文根据俄罗斯所发布的各类北极政策与战略的内容、广度与深度将俄罗斯北极战略的发展划分为“零散化”“体系化”与“全面化”三个阶段。自1992年起,俄罗斯开始实施《北方海航道航行规则》,<sup>③</sup> 这是俄罗斯北极政策形成的最初阶段;在2001年时俄罗斯颁布了《俄罗斯联邦北极国家政策的基本原则》,指出了俄罗斯在这一时期有关与其他北极国家的关系、对北极资源的开采等相关政策与原则等,<sup>④</sup> 但是这一时期俄罗斯并未形成一个完整的北极战略规划,因此这一时期俄罗斯的北极战略仍然是处于“零散化”的较为初级的阶段。2008年俄罗斯出台了第一部关于北极地区的全面综合规划《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》,2013年又通过了《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和安全保障战略》,对俄罗斯在北极地区的主权权利、资源能源利益、领土和军事安全以及北极经济社会发展等重要内容做出了相应的规定。<sup>⑤</sup> 通过以上两部战略规划的出台,俄罗斯的北极政策完成了由冷战结束初期的“零散化”到“体系化”的第一次转型。尽管在2014年俄罗斯与西方因为克里米亚入俄问题而关系恶化,但双方在北极地区的基本合作仍然得以保留。2014年的第一次乌克兰危机显然未对大国北极合作造成严重的冲击。在

---

① 2022年3月3日,加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典和美国发布联合声明,称:“我们的代表将不会前往俄罗斯参加北极理事会的会议。此外,我们各国暂时停止参加理事会及其附属机构的所有会议,以待考虑必要的方式,使我们能够在目前情况下继续理事会的重要工作。”参见“Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia’s Invasion of Ukraine,” [state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine](https://state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine), 2022年3月23日。截至2022年11月12日,北极理事会官网主页仍然显示: The Arctic Council is pausing all official meetings of the Council and its subsidiary bodies until further notice. 参见 <https://www.arctic-council.org>。

② 《北极理事会将恢复无俄方参与项目的工作》,俄罗斯卫星通讯社,2022年6月9日, [sputniknews.cn/20220609/1041838467.html](https://sputniknews.cn/20220609/1041838467.html)。

③ 徐广森:《苏联北方海航道开发历史探析》,《俄罗斯研究》2018年第4期,第49页。

④ 黄凤志、冯亚茹:《俄罗斯的北极政策探析》,《吉林大学社会科学学报》2021年第5期,第134页。

⑤ 郭培清、曹圆:《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8页。

这一基础上,2020年俄罗斯的北极战略又发展到了一个新的阶段。<sup>①</sup>在这一年俄罗斯政府接连出台了《2035年前俄罗斯联邦北极国家基本政策原则》与《2035年前俄罗斯联邦北极地区发展和保障国家安全战略》,从而形成了更为全面的“北极2035战略”,而在新版的“基本政策原则”中,俄罗斯“对国家主权、领土完整和地区安全的重视程度明显提高”,同时也“更加重视该地区居民的生活质量和福祉”。<sup>②</sup>因此可以认为俄罗斯的北极战略从此完成了从“体系化”到“全面化”的第二次转型。此次转型之后俄罗斯将全面加强在北极地区的安全存在,将推动北极地区开发开放作为其政策的主要目标。

然而2022年年初发生的乌克兰危机导致了重大的世界局势变化。在这一背景下,俄罗斯被迫对其北极政策进行新的调整以应对相应的世界局势变化并满足其国家利益需要,并由此开始俄罗斯北极政策在实现以国内北极为主导方向的“全面化”转型的基础上,开始向“全球化”即“建设全球北极”的“再转型”。俄罗斯北极政策“再转型”的目标是打造一个以俄罗斯为主导的“全球北极”,即以北极为基础来扩大受到美欧挤压的伙伴关系空间。同时在此次转型中,普京政府力图进一步提升北极地区在国家战略中的地位与重要性。其一方面仍然坚持要从北极地区“收获巨大经济收益”,而另一方面则同时要“提升俄罗斯保卫北极边疆的战备水平,将北极地区打造为俄罗斯实施威慑战略的基地。”<sup>③</sup>此次俄罗斯北极政策的转型必将对未来很长一段时期内北极地区的地缘政治、经济态势产生影响。

## 二、俄罗斯北极政策再转型的目标

冷战结束以来俄罗斯两次北极政策的转型都是从其国内发展态势以及国际局势的变动出发而进行的调整。此次乌克兰危机所引发的俄罗斯北极政策的再转型也具备这一特征。但同时,面对冷战结束以来最为剧烈的地缘政治和大国关系的变动,俄罗斯此次北极政策的再转型也具备其独特性,即在乌克兰危机及北极地区大国关系渐趋对立的背景下,俄罗斯力图将“面向本国的北极

<sup>①</sup> 赵隆:《试析俄罗斯“北极2035”战略体系》,《现代国际关系》2020年第7期,第44页。

<sup>②</sup> 万楚蛟:《当代俄罗斯北极战略:开发合作与安全博弈》,《俄罗斯东欧中亚研究》2022年第2期,第113页。

<sup>③</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации», <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207310001?ysclid=lagcr06ai9849988257>.

政策”部分转为“面向全球的北极政策”，其目标也将从“打造俄罗斯的北极”转向“打造俄罗斯主导的全球北极”。俄罗斯北极政策的再转型则将致力于在乌克兰危机引发国际秩序变化的背景下实现确保俄罗斯的国家安全、推动北极地区社会经济发展以及拓展面向非西方的北极合作三个方面的目标。

### （一）安全目标

俄罗斯北极政策再转型的核心目标仍然是确保俄罗斯的国家安全。这主要是源于俄罗斯的安全环境正在随着乌克兰危机的延续发生剧烈变化。无论是2020战略体系还是2035战略体系，两个体系中的战略文件的文本中都强调维护国家安全是俄罗斯北极政策的基础。在再转型的过程中，俄罗斯北极政策依然会保留前两个战略体系对于其国家安全的极端重视态度。

首先，乌克兰危机发生后，俄罗斯面临着更大的区域安全压力。早在乌克兰危机发生前，俄罗斯和北约就已经在北极出现了安全矛盾。在俄罗斯看来，“美国和后来的北约……将北极视为军事和经济扩张的领域以及实现其大国野心的舞台”。<sup>①</sup>而在乌克兰危机发生后，北约与俄罗斯的对立也延伸到了北极地区，北约与欧盟的领导人明确反对俄罗斯的北极政策。例如，北约声称北京和莫斯科在北极地区的合作是一个“挑战”，<sup>②</sup>并且在2022年6月29日的马德里峰会上，北约通过的战略文件将俄罗斯描述为“对欧洲-大西洋地区和平与稳定的最大和最直接威胁”。<sup>③</sup>北约和欧盟越来越将注意力投放到北极，并多次强调要应对在北极地区的“俄罗斯威胁”。在未来俄罗斯北极政策再转型的过程中，俄罗斯也必将进一步强化其北极安全政策，通过进一步加强先进武器的部署来确保俄罗斯北极地区的安全，同时确保北极地区以外的整体国家安全。<sup>④</sup>

其次，瑞典与芬兰积极寻求加入北约，使得北约在“东扩”的同时进一步“北扩”。若瑞典与芬兰顺利加入北约，俄罗斯在北极地区所面临的安全挑

---

<sup>①</sup> Igor A. Arzhanov, “Russia, NATO and the Arctic: Rivalry, Security, Possible Scenarios of Geopolitical Competition,” *Vestnik RUDN International Relations* 21, no.4 (December 2021): 759.

<sup>②</sup> 参见“Beijing Slams ‘Dangerous’ NATO Claims,” RT, <https://www.rt.com/news/561910-beijing-slams-nato-arctic-russia>, 2022年8月31日。

<sup>③</sup> 《北方舰队启动巴伦支-北极大型海军演习》，极地海洋门户，2022年8月25日，<http://www.polaroceanportal.com/article/4328>。

<sup>④</sup> Андрей Губин, Военный аспекты позиции России в Арктике, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/voennyye-aspekty-pozitsii-rossii-v-arktike>。

战与安全风险也将急剧增加。一方面,一旦瑞典和芬兰“入约”成功,8个北极国家中除俄罗斯外均将成为北约成员国,一旦俄罗斯与北极邻国发生领土争端,俄罗斯在北极地区以及北极理事会将陷入被北约国家“围剿”的严峻局面;另一方面,随着瑞典与芬兰加入北约,北约势力将在北极地区进一步直抵俄罗斯北方经济的中心,以美国为首的北极国家将彻底完成在北极地区对俄罗斯的“抵近钳制”,从而加强在北极地区对俄罗斯的威慑与遏制。<sup>①</sup>而为了突破北约对俄罗斯的“钳制”,俄罗斯除提升自己的军事水平与在北极地区加强军事部署外,也必须进一步在北极地区开展与其他近北极国家以及俄罗斯的传统友好国家的防务合作,以应对可能来自北极地区的北约国家的威胁。

最后,美国目前仍在积极推进北极地区的军事设施建设以及军事力量部署,这些军事力量均将直接威胁到俄罗斯北极领土乃至北极地区外的其他领土。在乌克兰危机发生后,北美航空防务司令部和美国北方司令部均强调需要可靠的能力,“在包括北极在内的整个作战和责任地区遏制战略竞争对手的行动”。<sup>②</sup>面对美国等国在北极地区实施的战略挤压,俄罗斯则在北极地区展开了军事演习加以应对。<sup>③</sup>可以说,目前俄美关系的进一步对立使得北极对于俄罗斯威慑美国的战略意义大为增加,俄罗斯需要加强其在北极地区的军事部署,增加其在北极地区的军事活动来对美国施行更加有效和可信的战略威慑。

## (二) 经济目标

俄罗斯北极政策再转型的另一个目标是寻找在西方加紧制裁的背景下进一步推动北极地区社会经济有效发展的有效路径。长期以来,俄罗斯在北极地区的经济技术合作伙伴多为西方国家。来自美欧等国的先进能源开采技术是俄罗斯维持地区经济发展的重要支柱。然而,在2022年乌克兰危机发生后,以美国为首的西方国家同样加紧了对俄罗斯能源行业的制裁。这些制裁促使西方企业与资金大批撤离,对俄罗斯的进出口贸易与国际结算等工作的开展造成了巨大的冲击。这些冲击必然对俄罗斯北极地区的社会经济发展目标造成不良影响。其中比较典型的影响就是俄罗斯与其他西方国家或亲西方国家间的北极合作由于

① 肖洋:《威慑与防御:北约对俄罗斯“抵近钳制”的北极拐点》,《和平与发展》2021年第4期,第48页。

② 《〈美国防务新闻〉:北极与美国国土防御》,极地与海洋门户,2022年8月18日, <http://www.polaroceanportal.com/article/4317>。

③ 《俄北方舰队在切柳斯金角进行登陆兵登陆演习》,俄罗斯卫星通讯社,2022年9月22日, [sputniknews.cn/20220922/1044170737.html](https://sputniknews.cn/20220922/1044170737.html)。

俄罗斯资金不足、其他国家的撤资而难以为继。韩国大宇造船和海洋工程公司也取消了俄罗斯现代商船队集团公司几年前订购的三艘液化天然气运输船中的第二艘，原因则是该公司因为国际制裁未能在指定日期前支付期中付款。<sup>①</sup>而当前俄罗斯北极政策再转型的目标是改善西方制裁而导致的北极开发项目难以开展的恶劣局面，故而俄罗斯提出要加强其国内循环的进一步发展，在这一过程中北极航道连通俄罗斯东西方交通的意义明显增加，北极航道对于俄罗斯经济发展的意义也由国际航道而转变为国际国内意义兼具。

此外，以中国为代表的非西方国家也已经具备与俄罗斯深入开展北极合作的实力与意愿。以美国为首的西方世界将继续视俄罗斯为主要的战略敌人，并继续对俄罗斯开展制裁与打压。因此未来俄罗斯在北极地区的社会经济发展与开发中进一步引入中国、印度等传统友好国家以及诸如东盟国家的技术、人员与资金就显得尤为重要，吸引这些亚太地区的国家直接向俄罗斯北极地区投资或是派驻技术人员与相关企业以进一步推动其北极开发的进程将是俄罗斯未来北极开发政策的重要方向。同时，也不排除俄罗斯在未来与日韩乃至其他西方国家部分重新开启北极开发等相关合作的可能性，如日本三井物产公司与三菱商事公司便保留了在“萨哈林2号”项目中的股份。<sup>②</sup>因此未来俄罗斯在其北极经济方面的政策仍将会持续、稳定地“向东转”，以保证其北极开发工作的稳定性与连续性，进而由其主导由亚太地区国家参与的北极开发工作，以实现其打造“全球北极”的北极战略目标。同时，西方对俄罗斯的能源制裁又使俄罗斯需要寻找新的能源供给中心以促进其能源战略的“东转”，而北极地区蕴藏的丰富的油气资源是俄罗斯“能源东转”的保障，“截至2019年，俄属北极的油气勘探总面积超过900万平方千米，共发现268个油气田，已探明原油储量368亿桶（50.4亿吨），天然气和天然气液2651亿桶（363.2亿吨）油当量。预测俄北极待发现油气储量为石油400亿桶（54.8亿吨），天然气和天然气液1954亿桶（267.7亿吨）”。<sup>③</sup>在未来，这些丰富的能源供给既能为俄罗斯打造“全球北极”提供相应的动力，同时也是俄罗斯维护能源安全、打造北极发展战略的坚实保障，因此，在西方制裁持续的背景下，北极地区对于俄罗斯能源

① 参见《大宇造船厂取消建造俄罗斯“北极-2”液化天然气项目的运输船》，2022年7月14日，<http://www.polaroceanportal.com/article/4267>。

② 参见《俄远东和北极发展部长：日本公司选择能源主权，保留“萨哈林2号”项目股份》，俄罗斯卫星通讯社，2022年9月1日，[sputniknews.cn/20220901/1043571789.html](https://sputniknews.cn/20220901/1043571789.html)。

③ 许勤华、王思羽：《俄属北极地区油气资源与中俄油气合作》，《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第4期，第113页。

安全的意义也在显著增加。

### （三）外交目标

俄罗斯北极政策再转型的外交政策目标是维持俄罗斯的北极大国地位。在西方普遍排挤俄罗斯参与国际治理的情况下，俄罗斯需要扩大其伙伴关系网络以维护大国身份。而在北极地区，俄罗斯也将继续推进国家合作视为其北极地区大国地位的支撑。故而其北极合作的路径与机制将会进一步调整。

首先，北极理事会的停摆极大地威胁俄罗斯在北极事务中的地位与作用。2022年乌克兰危机发生前俄罗斯正任职北极理事会的当值主席国，俄罗斯能够通过这一身份推进自身的北极政策与北极议程。如俄罗斯想避免成员国之间的政治分歧导致自身作为北极国家的影响力降低，便可在本次主席国任期的优先事项中将北极居民的生活福祉与环境保护等契合各方利益的议题置于优先位置。<sup>①</sup>而目前北极地区最为重要的治理机制北极理事会已经在2022年3月初陷入停摆状态，尽管2022年6月除俄罗斯外的7个北极国家曾宣称北极理事会要恢复无俄方参与的工作，<sup>②</sup>但是截至2022年11月，北极理事会的官网主页上仍然显示有“北极理事会已经暂停了所有理事会及其附属机构的所有正式会议，恢复时间另行通知”的字样<sup>③</sup>。这表明俄罗斯作为北极理事会的当值主席国，其试图通过北极理事会推进自身议程的能力已经完全消失。因此在未来，北极地区很有可能形成新的，不包括俄罗斯在内而包括更多非北极的西方国家在内的相关治理机制；而俄罗斯方面则会做出相应的反制，从而努力塑造以俄罗斯为首的，包括中国、印度乃至诸多东盟国家等“东方”与“南方”参与的治理机制。

随着世界其他国家对于北极的兴趣与关注增多，未来俄罗斯的北极合作工作将进一步“向东看”并转向更多的“非北极国家”，从而吸引其他国家建立符合自身利益的北极治理体系。正如俄罗斯金砖国家研究委员会理事会副主席奥尔基·托洛拉亚在东方经济论坛结束后所指出的那样，俄罗斯的确是在认真地“向东调转车头”，俄罗斯在认真考虑如何与缅甸、越南、蒙古国等国家发展

<sup>①</sup> 郭培清、杨楠：《俄罗斯任职北极理事会主席及其北极政策的调整》，《国际论坛》2022年第2期，第60页。

<sup>②</sup> 《北极理事会将恢复无俄方参与项目的工作》，俄罗斯卫星通讯社，2022年6月9日，[sputniknews.cn/20220609/1041838467.html](http://sputniknews.cn/20220609/1041838467.html)。

<sup>③</sup> 原文为“The Arctic Council is pausing all official meetings of the Council and its subsidiary bodies until further notice”。

关系——俄罗斯开始认真“转向东方”。<sup>①</sup>在未来，俄罗斯的北极政策将随着进一步的“东方化”而进一步“走向全球”与“面向全球”，继而完成“全球化”。俄罗斯将吸引更多的非北极国家进入北极事务与北极地区，从而加强其在北极地区的主导性与合法性，以对抗其他北极国家及在这些北极国家中可能形成的新的机制，即从机制与制度的层面来与其他北极国家开展相应的竞争。<sup>②</sup>

### 三、俄罗斯北极政策再转型的路径

从总体上看，2022年乌克兰危机带来了俄罗斯周边安全、经济以及外交环境的巨大变化。这决定了俄罗斯北极政策的再转型也必然是全方位的。其主要的转型路径包括制度和观念两个方面。其中观念的转型体现为俄罗斯对于北极地区安全、经济以及外交方面政策实施思路的变化，而制度转型则主要体现为俄罗斯北极地区安全、经济以及外交方面政策保障措施的转变。俄罗斯希望通过观念和制度的转型一方面维护俄罗斯在安全、经济以及外交领域的利益，另一方面以实现北极合作伙伴的“全球化”为目标，打造以俄罗斯为中心的北极伙伴关系新网络，进而服务于今后俄罗斯整体的对外战略。

#### （一）安全政策再转型的路径

在北极的安全政策方面，俄罗斯观念领域的转型主要在于对北极地区战略对手与战略伙伴的重新认知，主要表现为强调俄罗斯与西方国家，尤其是北约国家在北极地区所存在的地缘政治矛盾。在制度转型方面，俄罗斯计划在北极地区进一步完善相关安全保障机制并发展战略威慑能力，尤其是要加强北冰洋地区军事力量的统一协调，以应对未来可能来自西方国家的战略挤压。

俄罗斯北极政策安全观念方面的转型主要体现在俄罗斯重新提出了涉北极方面的诸多新文件、新政策。发布相关战略学说是俄罗斯实现观念转型的一个传统模式，2022年乌克兰危机发生后俄罗斯的相关动作又体现出了这种实现观念转型的传统路径。2022年8月，普京总统签署了新版俄罗斯海洋学说，其中着重突出了对北极政策的相关阐述，并将北极列为其海洋利益区的首位。在

<sup>①</sup> 《专家：俄罗斯开始认真长期转向东方》，俄罗斯卫星通讯社，2022年9月8日，[sputniknews.cn/20220908/1043781592.html](http://sputniknews.cn/20220908/1043781592.html)。

<sup>②</sup> 肖洋：《北极治理的国际制度竞争与权威构建》，《东北亚论坛》2022年第3期，第92—107页。

新版海洋学说中，俄罗斯明确将北约列为俄罗斯“过去、现在和将来的现实威胁”。此外，俄罗斯也将维护北方航道的安全列为俄罗斯国家安全的关键，并表示俄罗斯的优先事项是“加强俄罗斯在包括大陆架在内的北极海洋的影响力，并将北方航道建设为在全球市场具有竞争力的国家运输动脉”。<sup>①</sup>

制度方面的转型则主要体现在俄罗斯对北极地区的军事建设与军事部署等工作上。目前俄罗斯面临着十分巨大的安全压力，为应对这种压力，俄罗斯将进一步调整其北极地区的安全政策。除延续2035战略体系中对北极地区加强军事战备、提升北极地区军事现代化水平的内容外，俄罗斯将有可能逐步开放目前被视为“北极合作禁区”的北极军事安全领域，<sup>②</sup>开展与其他非北极国家的安全合作乃至军事合作以及将这样的军事合作制度化、常态化，从而在安全层面上实现其北极政策的全球化。除在军事安全方面寻求与更多的非北极国家合作外，俄罗斯在未来还将继续加强本国的北极安全能力建设。俄罗斯的北极地区安全能力建设主要分为三个方面：一是俄罗斯正在研究在北方舰队的基础上组建北极舰队以及北极联合指挥司令部，主要用于保证北极航道和北极沿岸地区的安全，同时该舰队还将配备核动力破冰船和战斗破冰船来巩固俄罗斯在高纬度破冰领域的优势；二是进一步加强北极地区主要军事基地的建设和战备水平，进一步加强在斯瓦尔巴群岛、弗朗茨·约瑟夫群岛和新地岛的例行巡逻；三是将未来发展的先进核力量优先在北极地区部署，以实现对美国 and 西方国家的战略核威慑。<sup>③</sup>

## （二）经济发展再转型的路径

2022年乌克兰危机发生后，俄罗斯本国的北极建设相关项目因美西方国家的制裁而遭到了融资不足、外资撤退等剧烈冲击。因此，俄罗斯迫切需要重新制定北极地区的经济发展和投资规划，以填补西方国家资本力量撤出带来的北极投资领域的空白。

在这样的背景下，俄罗斯在北极地区经济发展领域再转型的最显著特点就

---

① Указ президента Российской Федерации о утверждении морской доктрины Российской Федерации, <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207310001?ysclid=18mqb2a4ye349233829>.

② 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32页。

③ Андрей Губин, Военный аспекты позиции России в Арктике, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/voennye-aspekty-pozitsii-rossii-v-arktike/>.

是继续加强观念领域的“东转战略”，加强与亚太国家的合作。主要是拓宽、加深与中国以及东盟国家的北极合作，吸引这些国家进一步向北极合作与北极开发投入人员、资金与技术以弥补目前俄罗斯在相关领域的短板。此外，俄罗斯也提出了“向南看”，与印度、中东国家开展相关领域的北极合作，正如俄远东和北极发展部长阿列克谢·切昆科夫表示的，“东南亚国家联盟成员国愿意与俄罗斯进行建设性合作”。<sup>①</sup>而印度则由于其日渐增强的地缘政治和地缘经济影响力，被俄罗斯重视，被视为未来俄罗斯北极能源开发的新伙伴。当然，中国仍然是俄罗斯在诸多北极地区事务中最重要的合作伙伴。这一方面源于中国具备投资北极地区的能力和意愿，另一方面则是因为中国和俄罗斯在北极地区的利益并不存在根本性冲突。俄罗斯专家曾表示，中国可以积极参加北极地区金属、石油、天然气、基础设施乃至海产品的开发，中俄也可以就相关合作领域进行进一步的协调。<sup>②</sup>

而在制度层面，俄罗斯则针对北极地区的特点与问题出台新的投资体系与社会发展目标，以强化俄罗斯本国国内力量对开发北极地区的重视与兴趣。2022年8月，俄罗斯总理米舒斯京批准了《2035年前北方海路投资计划》，提出俄罗斯将进一步出台政策推动俄罗斯其他地区向北极地区的移民并吸引其他地区人口流入，而完成这项工作的主要保障还是提升北极基础设施建设水平、加强对北极民生的投入与建设。同时俄罗斯还将加强对有意愿、有能力开发北极地区的个人与企业进一步开放北极地区的发展准入资格与相关的制度性、政策性的保障与支持政策，以保障在新的投资体系内进入北极地区的个人与企业的相关权益。在新的投资计划中，俄罗斯将主要集中力量开发北极地区的新货运基地和码头，计划建立12个新码头用于加强北极运输能力，此外俄罗斯还计划加强北极地区的水文、气象和医疗人员保障，开发检测北极地区船舶流量的数字服务系统等。同时，在受到西方国家普遍制裁的背景下，俄罗斯仍然坚持将在未来几年再建成5艘破冰船，进一步巩固俄罗斯在北极航向上的战略优势。俄罗斯也计划除让更多的非北极国家参与进俄罗斯主导的北极开发工作中来外，使俄罗斯北极地区的社会经济发展进一步融入世界体系，将北极航道打造为能全年通航并具备重要战略价值的国际航运线路。

<sup>①</sup> 《俄远东和北极发展部长：所有东盟国家都愿意与俄罗斯进行建设性合作》，俄罗斯卫星通讯社，[sputniknews.cn/20220902/1043597965.html](https://sputniknews.cn/20220902/1043597965.html)，2022年9月22日。

<sup>②</sup> Андрей Губин, Военный аспекты позиции России в Арктике, <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/voennyye-aspekty-pozitsii-rossii-v-arktike/>.

### （三）对外合作再转型的路径

除了上述安全层面的政策再转型与社会经济层面的政策再转型外，在对外合作方面俄罗斯同样将进行再转型。尤其是在目前西方国家对俄罗斯加紧制裁、北极理事会陷入停摆状态、俄罗斯难以通过北极理事会有效推进其北极议程的前提下，俄罗斯必将对其现有的北极对外合作的观念与制度进行调整，以突破现有北极治理机制对俄罗斯的限制。

在观念转型方面，出于对大国身份的重视以及对主导北极地区事务的关注，俄罗斯将进一步开拓其北极合作的视野与合作对象，俄罗斯将提出构建“全球北极”，并主张更多北极地区以外的非北极国家参与北极合作，从而吸引更多非北极国家与非西方国家参与北极事务。但同时俄罗斯也并不会放弃与西方国家的接触与交流，在条件允许的情况下俄罗斯仍将有限度地与西方国家恢复部分北极合作，从而打造一个既广泛包括非北极国家又能将西方国家囊括进来的“全球北极”。同时，俄罗斯对北极国际治理的态度较之前可能会更为缓和，并对“全球治理”持有更为包容、开放的态度。但是这样的“全球治理”则同样必将带有强烈的“俄罗斯色彩”，俄罗斯仍将追求在北极事务中的首要地位与主导地位。

另外，目前北极治理机制与相关制度业已停摆，俄罗斯将着力打造以其为主导并有利于其北极发展的北极合作平台。北极理事会的停摆一方面使俄罗斯难以通过其主席国的身份来实现其北极战略目标，但同时北极理事会的停摆也为俄罗斯在乌克兰危机后建立相关的新北极合作机制提供了相应的机遇。俄罗斯目前已经有学者提出应当以金砖国家为基础，打造新的“全球南方国家合作平台”，以此来推动北极合作的“非西方化”和“国际化”。同时，俄罗斯在2022年乌克兰危机开始后也将上海合作组织视为维护其国际影响力的平台。因此，俄罗斯有关北极地区的合作倡议也可以成为上海合作组织框架内部的一个新议题。在原有国际活动空间大为缩减，西方国家抛开俄罗斯建立新北极对话机制日益可能的今天，俄罗斯将充分利用现有的国际合作平台，将北极合作作为一个重要的发展方向来吸引友好国家的关注，并以此打造一个可以在经济合作领域替代北极理事会的多边对话平台。

## 四、俄罗斯北极政策再转型的挑战

随着2022年乌克兰危机的持续，俄罗斯北极政策的再转型同样面临着诸多挑战。由于此次俄罗斯北极政策的再转型具有全方位性，所以其所面临的安全、经济以及外交挑战也是全面而复杂的。

### （一）安全政策转型面临的挑战

在安全层面，俄罗斯北极政策的再转型主要面临以下三个方面的挑战：来自芬兰、瑞典以及其他北约国家的军事压力，俄罗斯自身军事技术的短板所导致的北极地区军事部署的困难，以及俄美双方军事领域走向失控所增强的北极地区的不稳定性。

首先，芬兰与瑞典寻求加入北约若获得成功，那么俄罗斯在北极地区的防线将被极大压缩并面临着前所未有的压力。目前诸多北约国家已经积极开展在北极地区的军事行动，北极地区进一步军事化、对抗化的风险不断升高。未来北极地区必然成为俄罗斯与北约国家对抗的地带之一，芬兰与瑞典加入北约则只能进一步加深北极地区的军事化程度，加强北极地区的对抗性质。同时，这一问题也将加剧俄罗斯北极航线西部终端的不稳定，给俄罗斯的西北方向增加战略压力，从而使得北极航线的稳定性和价值面临较大挑战。

其次，目前俄罗斯的军事技术受到以美国为首的西方国家的制裁，难以进口高水平的军事装备以及高水平军事装备的重要零部件。尽管其自身也已开展了相应的军事技术与军事管理体制的改革并开始推行进口替代政策，但这一过程尚需一段时间来完成。因此在短期内俄罗斯升级改造现有装备以及开发、列装新装备的能力有所欠缺。尽管目前俄罗斯与中国、印度等国开展了诸多安全合作与军事演习等相关活动，但是其与这些国家开展的军事安全合作与军事技术合作在短时间内也无法形成在北极地区的有效战斗力与威慑力，而非北极国家对北极没有国家主权要求，与俄罗斯在北极地区开展军事安全相关合作的意愿也不高。因此俄罗斯在北极地区的军事安全强化在短期内也将遇到一定的困难。

最后，俄美两国近年在军事领域的对抗与角力逐步走向失控，目前双方的军控条约除《新削减战略武器条约》外均已失效，双方的常规武器军控与核武器平衡正在被打破。目前美国和俄罗斯都在加强各自对北极地区的安全制度建

设以及军事武器力量的部署，这在加剧双方对抗的同时也加强了北极地区的对抗性。这一问题的延续将进一步加剧北极地区的安全困境。由于俄罗斯西部战略方向将长期面临北约的陆上压力以及与乌克兰的对抗，所以其在北极地区所能投入的强化力量也将受到较大限制。

## （二）经济政策转型面临的挑战

首先，因受到西方国家制裁，俄罗斯在北极地区的融资状况与技术开发等方面出现了较大的困难。一方面，西方企业大范围撤资、撤技，使得许多以前运行良好的北极开发合作工作难以为继。比如在能源的开发与出口方面，尽管亚洲对能源有巨大需求，俄罗斯也有意愿将能源出口“转向亚洲”，但是为将天然气出口转向亚洲，必须对运输基础设施进行大量投资。另一方面，除了融资，俄罗斯的北极开发还需要获得相关技术，而向西方国家获取关键技术的路径也随着西方国家的制裁而被逐渐堵死。<sup>①</sup>

其次，俄罗斯国内部分人对与中国开展广泛而深入的北极合作仍然心存戒备。尽管亚洲地区有许多国家都有参与北极事务并与俄罗斯开展北极合作的意愿，但是真正对北极地区有持续、广泛、深入的投资能力的国家主要是中国。但由于俄罗斯国内部分人对中国存在戒心与防范，俄罗斯并不愿意中国全面介入北极地区。“长期以来，俄罗斯支持巩固北极国家的地区利益，谨慎对待扩大北极地区‘朋友圈’的问题”，<sup>②</sup>同时俄罗斯国内也存在着不愿将北极进一步开放给区域外国家的政治精英，如“一些俄罗斯的官员坚持认为，中国的崛起最终将成为俄罗斯的‘威胁’”。俄罗斯国内这部分人的态度将一定程度上阻碍俄罗斯与其他国家在北极地区非传统安全问题上的合作工作的开展。<sup>③</sup>

最后，北极地区恶劣的自然环境、稀少的人口、相对落后的基础设施建设以及由此带来的长期经济发展缓慢的现状在短时间内无法改变，北极地区无法在短期内为俄罗斯的发展提供所需要的经济增长支持，而俄罗斯在短期内也无法迅速将北极地区发展成一个经济发展势头良好的地区。在北极地区的开发具有一定风险与困难的条件下，俄罗斯国内的力量，尤其是个人、企业对北极开

<sup>①</sup> 《专家：俄罗斯石油出口转向亚洲需要几年时间 天然气时间将更长》，俄罗斯卫星通讯社，2022年6月21日，[sputniknews.cn/20220621/1042048419.html](https://sputniknews.cn/20220621/1042048419.html)。

<sup>②</sup> 初冬梅：《俄罗斯北极政策：“创新探索的边疆”与“国家利益的前沿”》，《当代世界》2019年第12期，第73页。

<sup>③</sup> 贺鉴、王雪：《中俄海洋安全合作论析》，《国际安全研究》2019年第2期，第33页。

发的热情仍然是有限的。在未来，俄罗斯若试图打造“全球北极”，其势必要先将“俄罗斯北极”打造成一个经济发展势头良好、基础设施完善的地区，这样才能够进一步吸引其他国家参与与俄罗斯的北极开发合作以及参与俄罗斯主导的各项北极事务。因此，俄罗斯自身北极地区的经济发展情况在未来也将是俄罗斯打造“全球北极”的一项巨大挑战。

### （三）外交政策转型面临的挑战

首先，尽管北极理事会在这次乌克兰危机后陷入停摆状态，显示出了一些该机制的脆弱性，但是该机制仍是目前为止最为成熟、有效的北极治理机制，为北极各国与诸多非北极国家参与北极治理提供了有效的参与平台与框架。俄罗斯作为2021—2023年度的主席国，在制定任职北极理事会主席国优先事项时，试图将自身的北极政策与其他国家相关利益相结合，推进既符合自身利益又不会损害其他国家利益的相关议程，如“将人民福祉、环境安全议题置于更优先的位置以提升自身影响力”，等等。<sup>①</sup>但是目前北极理事会已陷入停摆状态，这导致俄罗斯无法再通过这一途径加强其在北极地区的影响力与话语权，削弱与限制了目前俄罗斯在北极的行动能力。而俄罗斯自身又是十分重视北极理事会这一机制与框架的，并希望能够通过北极理事会强化其在北极事务中的主导权，若北极理事会长期停摆，俄罗斯将失去一个重要的平台，这将是俄罗斯在打造“全球北极”的过程中所面临的最大的外交层面的挑战。

其次，尽管未来俄罗斯有可能建立吸纳更多非北极国家作为正式成员国的北极区域治理机制，但是这样的机制也将面临着诸多挑战。一方面，诸多非北极国家对北极的利益诉求不尽相同。例如，东北亚国家与中东国家对北极的利益诉求有较大的差距，而东北亚国家内部中日韩三国对北极的利益诉求也并不一致。这些国家在北极治理问题上将同时存在不同的行为逻辑，进而会产生相应的矛盾。这些矛盾将会在新机制建立的过程中不断凸显。因此俄罗斯“全球北极”的战略目标的实现有一定难度，建立新的北极治理机制与治理体系的成本过高也将是俄罗斯建立“全球北极”过程中的一大挑战，而这样的成本将是俄罗斯难以承受的。

最后，尽管目前俄罗斯与美国以及北约对抗加剧，俄罗斯仍然不想放弃与

---

<sup>①</sup> 郭培清：《俄罗斯任职北极理事会主席及其北极政策的调整》，《国际论坛》2022年第2期，第61页。

西方的沟通与交流。俄罗斯仍然将北极视为桥梁和纽带，希望通过北极问题重建与西方的基本合作，并不希望与西方国家的关系在北极地区完全走向破裂。然而西方国家对俄罗斯的态度则是将其视为最大的“威胁与挑战”并逐步加深与俄罗斯的对抗程度。双方对彼此间与对北极地区不同的态度将是俄罗斯与西方重返合作的巨大阻力。在未来，若芬兰和瑞典成功加入北约，北约继续扩张，俄罗斯为维护其在北极地区以及整个国家的国家安全与国家利益，仍将加强在北极地区的军事部署与军事力量，双方将有可能在北极地区陷入安全困境。这将是俄罗斯在未来打造以其为主导的“全球北极”，加强其在北极的主导权的巨大阻力。

## 五、结论

2022年的乌克兰危机对北极地区造成了一定的冲击。在这样的国际政治格局与北极局势的变动下，俄罗斯作为最大的“北极国家”，已经在根据正在变动的国际态势调整其已有的北极政策，如发布新版海洋学说，进一步将北极政策的着力点“转向东方”，等等。同时，俄罗斯也将进一步将其已“全面化”的、主要面向国内的北极政策打造为“全球化”的、面向全球的北极政策，也就是进行本文所说的“北极政策的再转型”。俄罗斯北极政策的调整即“再转型”的目标便是打造一个以俄罗斯为主导的“全球北极”，进而维持其北极大国、全球大国的地位与身份，对抗西方对俄罗斯的“极限施压”。

俄罗斯自1991年以来已经完成了两次北极政策的转型，即1991—2013年北极政策从“零散化”到“体系化”的第一次转型，以及2013—2020年从“体系化”到“全面化”的第二次转型。而2022年乌克兰危机将使俄罗斯在延续前两次北极政策转型的基础上进一步调整其北极政策，从而实现第三次转型，即从“全面化”向“全球化”的转型。

俄罗斯北极政策再转型的目标分别为确保国家安全、推进北极地区经济发展与维持俄罗斯的北极大国地位。2022年乌克兰危机发生后，俄罗斯在北极地区面临着来自北约国家的巨大压力。瑞典、芬兰积极寻求加入北约，美国积极推进在北极地区的军事设施建设与力量部署，这些使得俄罗斯北极政策转型的最核心目标成为确保俄罗斯的国家安全。西方国家对俄罗斯加大制裁导致俄罗斯在北极地区的开发与合作出现融资困难，诸多“近北极”国家有能力也有意愿参与北极合作与开发，俄罗斯北极地区蕴藏着丰富的能源储备，这些问题

与条件使俄罗斯力图推进俄罗斯北极地区的社会经济发展。目前北极理事会的停摆威胁着俄罗斯在北极事务中的地位与作用，而许多非北极国家希望与俄罗斯开展北极合作，故而俄罗斯将进一步“向东看”以吸引更多国家参与北极治理与北极事务，从而维持其北极大国的身份与地位。

在未来，俄罗斯将通过观念与制度两个方面来推进其安全、经济与外交政策三个层次的北极政策“再转型”，以打造以其为主导的“全球北极”。但俄罗斯北极政策的“再转型”同样面临着诸多现实的挑战。在安全方面，主要的挑战有瑞典与芬兰积极加入北约所带来的俄罗斯北极地区防线的压缩、因受到制裁而难以提升的军事装备与军事技术以及逐步加剧的俄美军事博弈。在经济层面则主要面临开发与融资出现较大困难、俄罗斯国内对与中国开展大范围的北极合作仍心存疑虑、北极地区长期经济发展缓慢的现状难以在短期内得到改变的挑战。而在外交方面俄罗斯所面临的挑战则有北极理事会停摆所导致的俄罗斯在北极地区的话语权下降、建立新的北极机制所带来的难以承受的高昂成本以及俄罗斯与西方国家之间观念上的矛盾与冲突。

纵观俄罗斯北极政策发展的历史以及其所面临的现实挑战，俄罗斯北极政策转型的未来将主要由以下几个问题决定：一是北极理事会在未来能否恢复运作，以及如果能恢复运作，之后的北极理事会是否能够进一步形成具有可操作性的对话框架；二是随着中俄关系的持续发展，中俄能否在共建“冰上丝绸之路”上取得具有突破性的成果；三是未来俄美在北极地区日益加剧的军事安全博弈，尤其是战略威慑是否会造成地区局势动荡。

# Re-Transformation of Russia's Arctic Policy in the New Environment: Goals, Paths and Challenges

XU Bo and CHEN Liying

**Abstract** The spillover effects of the outbreak of Ukraine crisis in February 2022 have had a huge impact on the Arctic region and Arctic affairs. In response to the new challenges, Russia is “retransforming” its Arctic policy. The ultimate goal of this retransformation is to create a Russian-led “Global Arctic”. This paper argues that the goals and paths of Russia's Arctic policy retransformation will involve Russia's Arctic security, Arctic socioeconomic development, and Arctic diplomacy and cooperation. At the same time, Russia's domestic conditions and the sanctions and constraints of the U.S. and western countries will also make the retransformation face many challenges. An in-depth study of Russia's Arctic policy will also help China deepen its understanding of the future trend of the Arctic, strengthen its Arctic cooperation with Russia, and then participate in Arctic governance and Arctic affairs.

**Keywords** Russia; Arctic; Foreign Policy; Arctic Cooperation

**Authors** Xu Bo, Professor of Institute of International Politics, Northeast Asian Studies College, Jilin University, and Deputy Director of Institute of Russian Studies, Jilin University; Chen Liying, postgraduate student of Northeast Asian Studies College, Jilin University.