

俄罗斯海洋战略初探

左凤荣

2013-04-07 10:44:51 来源: 《外交评论(外交学院学报)》(京)2012年5期

【英文标题】A Preliminary Analysis of Russia's Maritime Strategy

【作者简介】左凤荣, 中共中央党校国际战略研究所教授(北京 100091)。

【内容提要】俄罗斯有悠久的重视海洋的传统。苏联解体后, 俄不甘心失去海洋强国的地位, 陆续颁布了一系列有关海洋战略的文件, 其海洋战略逐渐清晰。俄罗斯海洋战略基本继承了苏联的战略思想, 维护安全优先, 注重海军建设, 多业并举, 以“解决国家的经济发展和保障国家安全”问题, 与其追求强国地位紧密相连。随着实力增强, 俄罗斯的海洋战略不断得到充实和扩展。俄罗斯海洋战略实施的手段灵活, 联邦政府的统一领导与各部门紧密配合, 注重运用外交和法律手段, 同时也发挥军事力量的威慑作用。俄罗斯海洋战略无论对世界还是中国都有很大影响, 值得关注。

【关键词】俄罗斯/海洋战略/中俄关系

本文要探讨的是俄罗斯海洋战略问题。就字面而言, “战略”是指导战争全局的计划和策略, 传统战略学认为, 战略即是军事战略。随着军事科学技术的发展和大量新式武器的出现, 战争不仅导致双方军事上的直接交锋, 战争的胜负也不仅仅由战场上直接的军事对抗所决定, 因此, 战略问题已不仅限于军事领域。最新版的《现代汉语词典》对“战略”做出了两种解释: 一是指导战争全局的计划和策略; 二是泛指决定全局的策略。“战略”现在已经成了一个通用语, 有各种层次、各种类别的战略, 海洋战略自然也在其列。

海洋战略是受制于国家大战略的低一层次的战略。国家层面、指导整个国家发展的战略通常被称为大战略。首创大战略概念的是英国战略理论家利德尔·哈特, 在其名著《战略论》中, 他把大战略定义为一种最高层次的战略, “其任务在于调节和指导一个国家或几个国家的所有资源, 以达到战争的政治目的; 而这个目的, 正是由基本政策, 即国家政策所决定的”^①。中国学者时殷弘把大战略归纳为: “基于手段和大目标这两者间经过深思熟虑的关系的全面行动规划。”^②美国学者柯林斯则对大战略的结构进行了概括, 他认为“利益和目标确定了战略需求。政策提供了满足这些战略要求的准则。现有的人力物力提供了达成战略要求的手段。这些要素综合起来就形成大战略的结构”。^③从以上这些关于大战略的理论界定, 我们可以得出结论: 大战略是国家最高层次的战略, 是为实现国家的政策目标服务的, 建立在长期预测的基础上, 是长时期的规划。国家大战略决定着国家的政治、经济、文化和对外战略, 同时, 各个领域的具体战略也直接关系着国家大战略能否实现。海洋战略是实现国家海洋政策目标的谋划, 是为国家大战略服务的重要方面。

俄罗斯是传统的海洋大国, 也是海洋强国。进入新世纪以来, 俄罗斯积极进取的海洋战略对世界产生了重要影响, 引起了世人极大的关注, 但我国学术界对此研究不多, 仅能找到几篇文章, 其研究的深度与广度都很有有限。^④鉴于此, 本文拟对俄罗斯海

洋战略的出台、目标、内容以及实现这些目标的手段、产生的影响等做系统的分析与评价。

一、俄罗斯战略调整中的海洋战略

俄罗斯既是世界最大的陆地国家，也是世界海疆线居前四位的国家。俄罗斯与13个海相邻：北临北冰洋的巴伦支海、白海、喀拉海、拉普捷夫海、东西伯利亚海和楚科奇海，东濒太平洋的白令海、鄂霍茨克海和日本海，西连大西洋的波罗的海、黑海和亚速海，南接里海，海疆线长约3.8万公里。俄国是一个有海洋传统的大国，自彼得时代打开波罗的海出海口起，便不断向海洋强国发展，到20世纪70年代，苏联成为能与美国抗衡的世界海洋强国。但苏联的解体使俄罗斯的实力一落千丈。在苏联解体之初，新俄罗斯当权者把彻底摧毁原体制作为国家发展的战略目标，实行休克疗法，试图一步跨入市场经济国家的行列，造成经济严重下滑，国内政治不稳定，社会精英之间在涉及国家发展方向和道路的问题上争论激烈。为了顺利转向新体制，俄罗斯奉行向西方“一边倒”的政策，甘愿做追随美国的二流国家，以期得到西方的帮助。但是，西方并不希望俄罗斯东山再起，实行的是遏俄和弱俄的政策，援助口惠而实不至。残酷的现实使俄罗斯人逐渐放弃了对西方的幻想。1994年2月，叶利钦在国情咨文中强调，俄罗斯对外政策“要始终体现俄罗斯的大国地位”。^⑤1996年1月，普里马科夫取代科济列夫成为外交部长，标志着向西方“一边倒”外交政策的终结，俄罗斯开始谋求作为一个独立大国的权益。1996年叶利钦在总统选举中获胜，表明俄罗斯人认同新的发展道路，叶利钦完成了第一阶段的大战略。

从第二个任期开始，身体孱弱的叶利钦一方面在物色事业的继承者，另一方面也在思考国家未来的发展战略，谋求大国地位成为新的大战略目标。正是在这一背景下，1997年1月17日，叶利钦颁布了制定俄罗斯联邦世界海洋目标纲要的总统令和《俄罗斯联邦“世界洋”目标纲要的构想》，谋划如何保持和增进俄罗斯海洋强国地位的战略与策略。1998年，俄罗斯密集出台了一系列关于海洋战略的文件。当年8月10日，俄联邦政府第919号决议正式批准了《俄罗斯联邦“世界洋”目标纲要》、《世界海洋环境研究子纲要》、《俄罗斯在世界海洋的军事战略利益子纲要》、《开发和利用北極子纲要》、《考察和研究南极子纲要》、《建立国家统一的世界海洋信息保障系统子纲要》，突显了俄罗斯谋求海洋大国地位的利益诉求。

然而，1998年发生的金融危机再次打击了复苏中的俄罗斯经济，使俄罗斯的海洋大国追求只能停留在字面上。1999年科索沃战争打响，俄美关系极度紧张，俄罗斯处于内外交困的境地，身体欠佳的叶利钦于12月31日向普京交权，普京开始了八年的总统生涯，俄罗斯也走上了复兴之路。2000年6月，普京签署了新的《俄罗斯联邦对外政策构想》，强调俄罗斯是大国，是当今世界有影响的中心，“作为联合国安理会的常任理事国，由于在生活的各个领域拥有相当大的潜力和重要手段，同世界上的主要国家保持着紧密的联系，俄罗斯能够对新型国际秩序的建立发挥重大影响”^⑥。谋求大国地位，俄罗斯需要恢复传统的海洋强国地位。2001年7月27日，普京批准了《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》，明确了俄罗斯海洋战略的目标与原则，标志着俄罗斯海洋战略基本形成。自此，俄罗斯第一次有了目标明确的海洋战略，进入了积极拓展海洋利益的新阶段。

2000年以来，俄罗斯实现了社会稳定，经济得到快速发展，国家实力有了很大提升，为俄罗斯实现其海洋强国的战略目标提供了基础。随着实力的增强，俄罗斯的海洋战略越来越主动和积极，又相继出台了許多战略性文件，如《2010年前俄罗斯海军活动领域的基本政策》（2000年3月4日俄罗斯总统批准）、《俄罗斯联邦政府关于海洋部门的决定》（2001年9月1日俄罗斯联邦政府第662号令）等等。2008年下半年的金融危机给俄罗斯经济带来了严重影响，但俄罗斯争当世界大国和海洋大国的雄心并未改变，2008年11月通过的《俄罗斯2020年前经济社会长期发展战略构想》确定，俄罗斯发展的总目标是使俄罗斯经济社会发展水平足以支撑其作为21世纪世界强国的地位，使俄罗斯在全球经济竞争中处于领先地位，保障俄罗斯的国家安全和维护公民的宪法权利，到2020年前成为世界第五大经济体。发展海洋事业、利用海洋资源是俄罗斯实现国家大战略不可或缺的内容。2008年9月18日，俄总统梅德韦杰夫批准了《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极地区的国家政策原则》（2009年3月30日正式公布）；2010年10月21日，俄罗斯政府批准了《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在南极活动的发展战略》；2010年12月，普京签署了《2030年前俄罗斯联邦海洋工作发展战略》；2010年8月12日和2011年3月4日，对1998年制定的《俄罗斯联邦“世界洋”目标纲要》、《世界海洋环境研究子纲要》、《俄罗斯在世界海洋的军事战略利益子纲要》、《开发和利用北極子纲要》、《考察和研究南极子纲要》、《建立国家统一的世界海洋信息保障系统子纲要》等文件进行了补充和修订。这些法律文件为俄罗斯海洋活动及国家海洋利益的拓展提供了可靠的法律、资金和机制保障，也是我们认识和了解俄罗斯海洋战略的重要依据。

俄罗斯海洋战略的总目标是追求世界海洋强国的地位，从有利于俄罗斯安全、经济和社会发展的利益出发研究和利用世界海洋。俄罗斯在世界海洋战略方面的发展目标是：保护俄罗斯在世界海洋的利益，提高政治稳定性，提高国家在海洋方向的国防能力，保护和发展俄罗斯科技、经济和资源潜力；保障沿海地区居民生活和就业，保障信息通畅和保护居民免遭来自海洋的自然灾害，改善北极地带能源保障；保障和发展俄罗斯在世界海洋的交通线；解决俄罗斯总统批准的《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》中提出的问题，解决俄罗斯滨海地区经济社会顺利发展和生态环境的可持续发展问题。^⑦“国家海洋政策的主要目标是：捍卫在内海水域、领海及其上方空域、海底和海底地下资源所拥有的主权；在对专属经济区内可再生和不可再生的、海底和海底地下的以及水中自然资源进行勘探、开采和维护时，行使司法管辖权和主权维护权。对上述资源进行管理，利用水、水流和风力发电，建造人工岛屿、设施和建筑物并加以充分利用，开展海洋科学研究，保护海洋环境；行使对俄罗斯联邦大陆架资源的勘探和开采权，维护对其拥有的主权；行使和保护公海自由，包括航行、飞行、捕捞、科学研究、铺设水下电缆和管道的自由；保卫俄罗斯联邦的领海，保卫和警戒俄罗斯联邦的海上疆界和领海空域。”^⑧从其海洋战略的目标看，俄罗斯重视维护本国管辖海域的经济开发、安全保护，坚决维护本国的海洋权益，同时重视对世界海洋的利用，谋求在世界海洋的权益。

二、俄罗斯海洋战略的原则与主要构想

俄罗斯的海洋战略是为其成为世界独立一极的大国地位追求服务的。在俄罗斯领导人看来，“俄罗斯只有成为海洋强国，才能成为世界强国”，“无论从其疆域和地理特点来看，还是从其在全球和地区国际关系中的地位和作用来看，俄罗斯始终是世界海洋强国”^⑨。

争当世界海洋强国，是自彼得大帝以来俄国的目标，到20世纪70年代，苏联基本实现了这一目标，成为能与美国抗衡的海上强国。苏联解体后，俄罗斯的国力下降，特别是在20世纪90年代，经济实力下降了一半，基本丧失了海洋强国地位。新世纪以来，俄罗斯经济进入了快速发展阶段，不甘落后的俄罗斯人把重振海洋雄风作为国家振兴的重要环节。

俄罗斯的海洋战略深受20世纪60年代戈尔什科夫提出的“国家海上威力理论”的影响，该理论把国家的海上威力看做一个体系，它的各个组成部分如海军、运输舰队、捕鱼船队、科学考察船队之间具有非常密切的联系。^⑩在成为世界海洋强国时，苏联除了拥有一支仅次于美国的远洋海军外，其远洋渔业、远洋运输、海洋科学考察和船舶制造工业都很发达，苏联商船队从近海船队发展成为船只数量名列世界第一、载重吨位名列世界第六位的船队，在海洋渔业领域，苏联建造了大型远洋渔船，装备精密的探鱼设备和冷藏设备，除进行世界各大洋渔业资源的开发外，还能对海军舰艇提供支援和补给，海洋科学研究领域同样也与海上军事情报搜集有密切联系。当今俄罗斯海洋战略同样奉行的是军事优先、多业并举的政策，以“解决国家的经济发展和保障国家安全”的问题。

（一）强调海军是实现国家海洋战略的重要工具

尽管当今的世界与第二次世界大战前有了很大的不同，和平解决争端是国际社会的重要原则，但增强军事实力仍是大国追求的目标，对于经济处于弱勢的俄罗斯来说，他们更重视维护安全利益和加强军事力量的建设。

2009年5月12日，俄罗斯总统梅德韦杰夫正式批准了《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》，其中明确指出：“在中东、白令海、北极、里海和中亚的能源争夺将成为国际政治斗争的焦点。在争夺资源的条件下，不排除动用军事力量解决出现的问题，从而有可能打破俄罗斯边境及其盟国边境的军事力量平衡。因此，俄罗斯要随时做好由能源战争引发的核战争的准备。”2010年2月5日，总统梅德韦杰夫正式批准了《俄罗斯联邦军事学说》，向俄军提出以下基本任务：“保卫俄罗斯联邦主权、领土完整和不受侵犯；与海盗行为做斗争，保障航运安全；保障俄罗斯联邦在世界大洋经济活动的安全。”随着俄罗斯国力的增强，俄罗斯武装力量已经走出苏联解体后的低谷，开始重新勾画全球战略。近年来，俄罗斯海军增加了军事开支，加大了研制新型舰艇的力度，在全球和地区事务中的发言权日益增强，在地中海、印度洋、加勒比海、太平洋等海域频繁举行军事演习。

俄罗斯由24个科研中心、40家科研院所和国防部一起，专门制定了《俄罗斯在“世界洋”的军事战略利益》子纲要，对在俄罗斯海洋活动中海军承担的主要任务作出了明确规定：监视外国和军事政治集团海上军事力量在国家毗邻海域的活动；查明、预

警和防止军事威胁，反击来自海上和大洋方向针对俄罗斯联邦的侵略；保卫俄罗斯联邦的水下边界；为俄罗斯联邦的经济活动和其他海洋活动的安全创造条件；参与提供海洋地理、水文气象、地图绘制、搜索救援保障；确保海上航行安全。(11)海军成为实现国家海洋战略的重要工具。

俄罗斯政府加大了对海军的资金投入。根据2010年12月31日通过的新的国家武器纲要，俄罗斯军队将在至2020年前的10年时间里得到国家20万亿卢布(约合6944亿美元)的拨款用于采购武器装备。到2020年，现代化装备将占俄军装备的70%。目前，海军拨款不少于国家预算给国防部拨款总额的20%。在2012年总统选举前夕，普京发表竞选纲领宣称：俄罗斯军队在未来10年将成为全新的军队，将接收400多枚陆基和海基洲际弹道导弹、8艘战略导弹核潜艇、20艘左右的多功能潜艇、50多艘水面舰船，未来俄罗斯海军的实力不可小视。(12)

(二) 重视海洋能源资源的开发

海洋能源是一项有战略意义的新能源，由于它具有可再生量大、不污染环境等优越性，因而开发前景广阔。随着科学技术的发展，其开发成本还会继续下降，未来掌握更多的战略能源将会在国际竞争中占据更加有利和主动的地位，因此，国际社会围绕这些战略资源的开发展开了激烈的竞争，俄罗斯也不甘落后。《2020年前俄罗斯联邦海洋学说》明确规定：“开发世界大洋资源是保持和扩大俄联邦原料基地、确保俄联邦经济和生产独立性的必要的和必需的条件。”尽管俄国土辽阔，资源丰富，但他们仍认为自然资源在保障俄经济发展方面状况不佳，一些矿产资源种类已经出现短缺，在研究、开发和合理利用世界海洋、大陆架和专属经济区资源方面，有失去主导权的危险，要努力争取有争议的海洋沿岸地区的自然资源使用权。

为此，俄罗斯专门制定了涉及海洋资源开发的《世界海洋和南北极的矿物资源》分纲要，明确规定：促进海洋矿物资源的工业开发，解决俄罗斯经济保障中各种原料、首先是锰和钴不足的问题，保护不可再生资源；解决与大陆架矿物资源使用和再加工相关的社会问题，解决位于科拉半岛、乌拉尔和西伯利亚的一些企业涉及的社会问题；为新的在深海进行开采的企业提供补充劳动力；制定与滨海地区经济和其他活动相关的法律基础；建立促进海洋经济活动发展的体制，以达到积极开发沿岸地区经济潜力的目的；就沿岸地区管理计划的协调和落实制定相关机制，对沿海地区，包括俄罗斯联邦实体参与的地区的环境、资源状况进行监督；根据国际法规定，解决俄罗斯国家司法管辖权以外的涉及海底矿产资源使用的政治和法律问题。(13)俄罗斯最重视对北极资源的开发。2008年9月，梅德韦杰夫签署了《2020年前及更远的未来俄罗斯联邦在北极地区的国家政策原则》，明确提出2016—2020年将“北极地区作为保障国家社会经济发展的战略资源基地”，在2011—2015年完成在北极地区的边界确认，确保实现“俄罗斯在北极能源资源开发和运输方面的竞争优势”。(14)现在这一地区提供俄罗斯11%的国民收入，提供超过90%的镍和钴、60%的铜、96%的假铂。(15)在争夺北极潜在丰富资源的多国竞赛中，俄罗斯走在了前列。

从2000年开始，俄罗斯每年进行100次以上海上综合考察，在此基础上评估国家在“世界洋”渔业领域的主要水生物资源的储量。俄罗斯已经着手在萨哈林群岛大陆架的石油开采工作，并再次加强在巴伦支海、北部海洋大陆架、亚速海—黑海地区的地质物理勘探工作。俄罗斯还在利用联邦国防部、联邦自然资源和环境部、联邦渔业局和俄罗斯科学院、俄罗斯联邦水文气象和环境监测署的基础档案信息，“建立统一的世界海洋信息保障系统”。

(三) 重视海洋渔业的发展

海洋渔业是俄罗斯海洋战略中的重要组成部分。这一领域受苏联解体的冲击很大，原有大型国营渔业企业被分割、新的小型渔业加工公司剧增，使得捕捞和加工之间原有的分配体系被破坏。此外，海洋渔业还面临管理不善、资金短缺、设备陈旧、技术落后等问题。在转轨期间，由于尚未制定明确的渔业管理规则和相关法律，各企业不顾国家整体利益开发海洋资源，造成捕捞量和加工量锐减。比如，俄罗斯在南极地区水生物资源的开采量占公海地区捕鱼总量的比重从1990年的7.33%下降到了2009年的5.39%。

2007年，俄政府恢复了俄罗斯国家渔业署的设置，加强了对渔业生产的宏观管理；重新修改了渔业法规，对捕鱼配额进行了重新分配；国家也加大了对渔业的投入。9月26日，俄罗斯国家渔业委员会主席克赖尼宣布，俄罗斯准备组建国家渔业船队公

司，计划在阿尔汉格尔斯克拖网捕鱼队公司的基础上组建国家控股渔业公司，并将由政府担保建造的27艘渔船转交给新成立的国家渔业公司经营管理。该公司的主要任务就是要使俄罗斯国家渔船队重返国际海洋，重振俄罗斯的远洋渔业。根据俄罗斯渔业2020年前发展规划，预计俄罗斯捕鱼船队需要建造493艘渔船，总价值大约750亿卢布(约30亿美元)。2008年，该公司正式开始运作。3月21日，克赖尼表示，俄罗斯渔业将在私人和合作的基础上发展，根据未来五年的国家渔业发展联邦专项计划，渔业发展的投资额为620亿卢布，其中一半为私人资本投资。在该计划框架内，国家将建造渔业资源保护船、科学考察船、码头等设施，而私人将从事水产养殖和加工。俄政府在摩尔曼斯克、加里宁格勒、符拉迪沃斯托克、堪察加—彼得罗巴甫洛夫斯克以及南萨哈林市5个地区建立渔业交易所，大部分水产品都将通过渔业交易所进行贸易，从而有助于杜绝非法捕捞。

2011年11月，俄罗斯渔业委员会拿出了其主持制定的“俄罗斯联邦国家纲要：2012—2020年渔业综合体的发展(草案)”。草案分析了俄罗斯渔业部门的状况，存在的基本问题，并提出了未来发展的设想。其目的—是保护、开发和综合利用水生物资源，二是使渔业综合体从原料出口型转向创新型。

(四) 重视海洋通道和海洋航运业

对俄罗斯而言，海洋运输不仅是发展海洋经济的重要保障，还是保障国家海上安全利益和加强国家海上战略纵深不可或缺的条件。苏联解体使俄罗斯失去了一些具有重要战略价值的海岸地区，黑海、波罗的海的大部分港口落入了其他国家，大大缩减了俄罗斯进入主要大洋的能力，因此海上运输在保证经济补偿、捍卫国家政治经济利益、展示国家威力等方面更凸显其重要性和紧迫性。为保障海洋交通运输的通畅，俄制定了《俄罗斯在世界海洋的交通运输》分纲要，把“防止被排挤出世界运输线路，以及重新布置本国重要的交通运输线路”作为重要任务。(16)为此，计划在2010—2015年建造和投入使用41艘现代化的救援船(截至2011年12月，即已建造16艘，投入使用10艘)。(17)为消除俄罗斯海上交通被阻隔的威胁，俄罗斯还采取了以下措施，包括：在波罗的海、黑海和科拉半岛发展生态上允许的、有经济价值的新港口体系；保障黑海海峡的自由通航；解决在太平洋建立整合的运输中心的问题；全力开辟和充分利用“北方海上通道”(北极航道)。

“北方海上通道”沿巴伦支海、喀拉海、拉普捷夫海、东西伯利亚海、楚科奇海等海岸行驶，是连接俄罗斯的欧洲和亚洲部分的重要通道。从圣彼得堡到符拉迪沃斯托克，经行这条航路是14000公里，而走苏伊士运河是23000公里。(18)发展北极航道，不仅有利于提高俄罗斯在洲际运输领域的竞争能力，还有利于保卫俄罗斯在北极地区的利益。北极航道具有良好的发展前景。据俄罗斯安全会议秘书帕特鲁舍夫提供的资料，北极航道在2012年的货物运输总量将超过500万吨，专家预测总体上还能再增长10倍。根据开发亚马尔半岛、发展西伯利亚和远东矿业的规划，新开辟的北冰洋海运系统能够保障北极航道的货运总量在2020年前达到6400万吨，2030年前达到8500万吨。(19)为此，2011年11月22日普京宣布：“在最近3年内，将投入210多亿卢布用于建设和改造北极海洋基础设施。”(20)

俄罗斯重视远洋航运业的发展。目前，俄罗斯有33个海港，海洋运输业比较发达。俄罗斯船东协会旗下有80家会员公司，其中大型船队公司有：现代商船队集团公司、新罗西斯克航运公司、远东航运公司、滨海航运公司、萨哈林航运公司、摩尔曼斯克航运公司、北方航运公司、俄罗斯石油船队公司、俄罗斯天然气船队公司等，共有400多艘大中型船舶，船队总载重吨位达1200万吨。俄罗斯最大的航运公司是现代商船队集团公司，总部位于圣彼得堡，为世界五大油轮公司之一。第二大航运公司是新罗西斯克航运公司，总部位于黑海港口新罗西斯克市。第三大航运公司是远东航运公司，总部位于海参崴市，是俄最大的散货集装箱远洋船舶运输集团公司。它还拥有实力强大的破冰船队，能够把货物运送到南极和北极，在萨哈林大陆架上全年工作，在冰冻的条件下保证油轮通航。

为了扩大远洋航运业的规模，增强国际竞争力，2007年6月普京签署命令，重组新型的俄罗斯国有航运公司，把现代商船队集团公司和新罗西斯克航运公司合并，组建大型的俄罗斯国有航运公司，争取尽快打入世界油轮运输船队前五强的行列。(21)2008年1月，两大航运公司完成资产重组，现代商船队集团公司代表国家控股新罗西斯克航运公司(购买了其50.34%的股权)。随着俄罗斯经济实力的增强，各大航运公司都在迅速发展，其在全球航运领域的地位和作用也会日益增强。

三、俄罗斯实施海洋战略的举措

俄罗斯重视海洋战略的谋划，更重视具体落实。为了重振海洋强国的雄风，俄罗斯特别重视加强保障海洋战略实施机制的建设，并取得了一定的成效。

(一) 加强海洋管理机制的建设

俄罗斯重视对海洋的综合管理，在1998年颁布的《俄罗斯“世界洋”目标纲要》中就已明确：“在俄罗斯联邦世界海洋目标纲要的框架下建立机制，是保障俄罗斯在世界海洋实现自己的国家利益的重要条件之一。”(22)俄罗斯构建对海洋的综合管理模式，开世界之先，比美国几乎早了10年，2009年9月奥巴马政府才在公布的《美国政府部门间海洋政策工作组中期报告》中，开始逐步建立以生态保护为核心的海洋综合管理机制，2010年这一机制才建立起来。而俄罗斯政府早在2001年9月就颁布了建立海洋委员会的第662号政府令，规定海洋委员会是联邦政府的常设机构，设主席、副主席、执行秘书和委员。这个委员会高居于政府各部门之上，起初由政府总理担任海洋委员会的主席，三位副总理为副主席，成员包括联邦执行权力、联邦主体执行权力机关，以及与研究、开发和利用海洋直接相关的科研机构和其他组织的人员。起初该委员会并没有发挥应有的作用，2005年后才在机构和职能上得到加强。

从2005年12月起，总理不再担任该委员会的主席，改由副总理伊万诺夫担任，其副主席有联邦农业部长、交通部长、海军总司令、工业和能源部长，责任秘书由联邦政府行政局副局长出任。委员会由35人组成，成员包括：经济发展和贸易部长、外交部长、自然资源部长、教育和科学部长、内务部第一副部长、财政部副部长、紧急情况部部长、国家杜马负责能源、交通、通讯、国防工作的副主席，莫斯科负责交通和道路基础设施的副市长，滨海边疆区行政长官，圣彼得堡市长，阿斯特拉罕州长，摩尔曼斯克州长，阿尔汉格尔斯克州长，联邦安全委员会副秘书长、联邦渔业署负责人、船主协会的负责人、科学院副院长，以及国有石油、航运、渔业等大公司的领导人，以后还会适时调整。(23)从其人员构成看，既有来自联邦政府各部门、地方政府部门以及海洋工作和研究领域的主要负责人，也有与海洋相关的公司、企业、协会的负责人，反映出该委员会的代表性和权威性。2005年，该委员会又建立了5—6人组成的常设委员会，由专家组成，准备和起草决议。(24)

海洋委员会履行一个协商机关的职能，其基本任务：一是协调各部门在完成俄罗斯联邦海洋学说、保障海洋活动、分析国外海洋强国开发和利用海洋潜力的趋势、确定实施和通过俄罗斯联邦海洋领域的新文件以及解决俄罗斯联邦海洋活动中出现的问题，完善国际合作的法律基础，在国际海洋领域包括北极和南极进行国际谈判中捍卫俄罗斯的利益，完成俄罗斯在海洋活动领域，在建设、改造和修理船舶方面的专项纲要，开发世界海洋的矿物和生物资源，提高俄罗斯海洋活动在解决地缘政治、安全、经济、对外政策和社会等领域的任务，解决研究和开发世界海洋中出现的问题。为保障俄罗斯联邦海洋活动进行的科技综合研究，向大众传媒介绍俄罗斯联邦海洋活动的相关信息。二是确定海洋政策的目标和任务，以及俄罗斯联邦从国家政策和相应的国际纲领出发开展海洋活动的纲领。(25)海洋委员会的会议经常在沿海地区召开，总统或总理有时也会参加，对协调各方共同贯彻国家的政策和意志起了很大作用。

(二) 重视与国际社会的合作

俄罗斯欲成为世界重要的一极，重视塑造自己负责任的大国形象，在海洋权益的争夺中主要还是利用国际法维护自己的权益，重视参与国际机制和相关国际法律体系的建设，注意研究“国际法问题及其政策的发展方向”，提高俄罗斯在一般海事公约和国际组织中的参与程度。俄罗斯在国际事务中重视通过合法途径解决矛盾和争议，并将“立法”、“抢占法律空白点”作为解决争端非常重要的手段。比如，俄罗斯积极协调解决里海划界争端，发挥里海五国委员会的作用。2010年4月，俄成功解决了与乌克兰在黑海舰队基地和乌克兰安全问题上的争端；9月，通过谈判，成功解决了与挪威在巴伦支海和北冰洋上的海域争端，划定了两国在巴伦支海的疆界。在北极划界问题上，努力按照《联合国海洋法公约》的要求寻找利益诉求的依据；在南极问题上声明遵守1959年《南极条约》，以及其他构成南极条约体系的国际法，包括《南极条约保护南极环境议定书》(1991)、《保护南极海豹公约》(1972)、《保护南极海洋生物资源公约》(1980)等等。

俄罗斯与挪威的谈判早在1970年便开始了，在其后40年中没有取得建设性的结果。俄罗斯人曾一直坚持苏联政府1926年确立

的“区段原则”，而苏联政府依据的则是沙皇在1916年下达的一道敕令。其中表述的原则将国境线作为所谓的区段线，沿经线延长至北极点。挪威人则偏爱“中间分界线”，即西边的斯瓦尔巴群岛和东边的新地岛与法兰士约瑟夫地群岛之间的中线。最后基本按挪威的方案解决了问题，17.5万平方公里的争议区被两国分割，协议的达成为挪威和俄罗斯开辟了美好的前景：“争议区”估计蕴藏着18亿吨石油和5.87万亿立方米的天然气，以及取之不竭的渔业资源。

在北极问题上，俄罗斯也重视国际法和北极理事会的作用。俄罗斯在理事会的特别代表安东·瓦西里耶夫说：“北极理事会的工作完全符合俄罗斯的利益，俄罗斯在北极理事会中的作用，最低也与其在北极地图上所处的位置相适应。”(26) 北极理事会成立于1996年，其成员有丹麦、冰岛、加拿大、挪威、俄罗斯、美国、芬兰、瑞典，以及六个北方土著民族的联合会。会议每两年开一次，讨论解决北极地区的环境问题，就开发北极石油、矿产、渔业和航运资源进行合作与协调，研究气候变化对北极的影响。2011年5月，在丹麦格陵兰岛首府努克举行的会议上，与会国外长签署了北极理事会成立15年以来的首个正式协议《北极搜救协定》，就各成员国承担的北极地区搜救区域和责任进行了规划。俄罗斯舆论认为，这标志着北极理事会进入了一个从说到做的新阶段。“北极国家明确地回答了是否将‘为北极而开战’的问题，多年来许多政治家和观察家在谈论这个问题。答案明确了用外交手段：不会有任何军备竞赛，北极国家将通过现实的、公开的对话解决开发北极的问题。”(27) 俄方认为北极理事会是重要的国际组织，并努力把这一组织变成解决北极问题的主要组织，反对北约和北极外的国家介入北极事务。

在北极划界的问题上，俄罗斯宣布遵守1982年签署的《联合国海洋法公约》，北极五国在北冰洋的专属经济区从海岸线算起不能超过200海里，但如果能证明各自大陆架在地理上与北极海床相连，则其外大陆架可扩展至350海里。但它们必须自加入该公约之日起10年内提交相关申请。为延伸自己的外大陆架，五国近年来加强了对北冰洋的海底调查，并纷纷向联合国大陆架界线委员会提交相关申请。俄罗斯主张以“罗蒙诺索夫海岭”划分北极大陆架，为了寻找依据，2011年7月，俄罗斯“费奥多罗夫”号科考船在一艘核动力破冰船陪伴下，完成了北极海底绘图，证明西伯利亚大陆架与北极海底山脊相连。俄罗斯正向大陆架委员会提出对北极海底大陆架的主权要求。

(三) 重视运用军事威慑手段

在维护本国海洋权益、解决海洋争端中，俄罗斯强调运用外交和法律手段，同时，也把军事作为威慑力量来使用。在2012年总统选举期间，普京重申：“我们的任务是全面复兴‘远洋’海军，首先是北方和远东。世界主要军事强国开始围绕北极积极行动，俄罗斯面临保障我们在这一地区利益的任务。”(28) 在北极争夺战中，俄罗斯一方面加大投资，加紧开发北极，另一方面加强在北极的军事力量。2011年7月初，俄国防部长谢尔久科夫曾透露，俄罗斯为维护本国在北极的利益计划成立两个旅。这两个旅将部署在摩尔曼斯克、阿尔汉格尔斯克或者其他地方。2012年2月，俄罗斯陆军总司令亚历山大·波斯特尼科夫上将在接受俄新社采访时表示，俄联邦陆军准备在2015年成立第一支北极摩托化步兵旅。(29) 鉴于俄日间存在领土争端，朝鲜半岛形势复杂，美国加强在亚太地区的军事存在，俄罗斯也加强了在太平洋地区的军事实力，太平洋舰队成为保障俄罗斯在亚太地区国家利益和安全的主要工具，正在法国建造的头两艘“西北风”级直升机航母也可能率先装备太平洋舰队。2010年11月1日，俄总统梅德韦杰夫视察国后岛，这是俄国家元首首次视察俄日争议岛屿。2011年3月，俄罗斯政府公布了2011年南千岛群岛社会经济发展规划，计划拨款11.4亿卢布(约合4119万美元)，在择捉岛修建新机场、修缮国后岛门捷列沃机场、修复色丹岛上公路、在南库里尔斯克镇建码头、在国后岛建渔业加工厂等。从2011年下半年开始，着手在国后岛和择捉岛部署现代化武器装备，包括“红宝石”超音速反舰导弹、“堡垒”反导系统、“道尔M2”防空导弹以及“米-28”武装直升机等“杀手锏”。俄罗斯加强在太平洋地区的军事存在，目的主要是维护对北方四岛的权益，同时也为了在未来东北亚战略格局中占据有利地位。

四、俄罗斯实施海洋战略的制约因素

俄罗斯的海洋战略突显其作为欧亚大陆大国、领海多的实际。一方面，俄将其海洋战略分成五个区域方向：大西洋区域方向、北极海洋方向、太平洋方向、里海方向和印度洋方向，可以说涵盖了世界上的所有海洋；另一方面，其海洋战略既照顾面，也突出重点，其重点是北极海洋和太平洋方向。重视北极海洋，是因为这一地区与俄罗斯有重大的利益关系，在资源开发、航运、军事安全、疆界划分等问题上俄有重要需求；重视太平洋方向，则不仅因为俄罗斯远东的专属经济区和大陆架拥有丰富的资源，更重要的是关系到俄罗斯的远东开发和应对美国的战略重心东移。俄罗斯的海洋战略具有战略谋划与措施落实紧密结合，海

洋军事安全利益与经济利益相互配合，法律优先与机制建设并举，管辖海域开发与公海利用并重，资源开发与保护环境并行，手段灵活、软硬兼备等特点。

俄罗斯的海洋战略目标宏伟，动作频频，突显了其重振大国的雄心，但俄罗斯海洋战略的实施也面临许多制约因素。

(一) 经济与科技实力不足

从1999年至2011年，俄罗斯的国内生产总值增长了83%，几乎翻了一倍，如果没有危机，2010年正好增长一倍。世界金融危机减缓了俄罗斯的发展进程，2010年俄罗斯的GDP约为1.46万亿美元，而美国为14.7万亿美元，俄罗斯只是美国的1/10。俄联邦政府财政虽已摆脱入不敷出的局面，但俄罗斯经济运行直接受国际能源市场价格变动影响大，多年来基础设施建设欠账多，其宏伟的海洋战略目标受制于经济实力。以2011年为例，国防订单框架内建造军舰的支出1067亿卢布，比2010年减少15.7%；船舶制造的产量总体大幅下降16.2%，总额为2115亿卢布。俄罗斯海军在数量上已经接近能够执行战斗任务的最低限度，“有必要立即更新海军的舰队组成”。(30)但是，俄罗斯毕竟财力有限，有些力不从心。

俄罗斯海洋战略的实施受制于俄罗斯的整体经济水平。尽管苏联解体已经20多年了，但俄仍然没有摆脱苏联依赖能源和原材料工业的发展模式。独立以来，俄罗斯一直在努力从资源出口型向以高新技术、人力资本为基础的创新型经济发展模式转变，但并未取得多大进展。目前，在出口商品中，原油、天然气和石油制品占出口总额的比重达到70%左右，高科技产品出口不仅数量少，而且逐年下降。科技水平不高，许多技术、设备需要进口或引进。比如，俄罗斯在争夺北极中最积极，要把北极作为未来的能源基地，但迄今为止其能源开发主要集中在陆地的油气田，而俄属北极地区的石油天然气主要分布在大陆架地区，如果不能吸收来自美欧等发达国家的海洋油气勘探和开采技术，受技术条件限制，俄恐无能力进行大规模开发。

(二) 官僚主义、法制不健全

俄罗斯的管理效率低，机构多，办事手续繁杂，腐败现象严重，法制不健全。2011年，在透明国际公布的“腐败感知度”指数中，俄罗斯在178个国家中排名第143位，与尼日利亚水平相当。在世界银行治理指标的“腐败控制”项上，俄在210个国家中排名第182位。在法治国家排名中，俄罗斯一直排在第156位。这些问题有些是苏联时期遗留下来的，有些是转轨过程中新产生的，解决并非一朝一夕的事情。

普京热衷于打造巨型国有企业，在国家的资助下国有企业的实力确实得到了快速增强，在与其他国家的竞争中处于有利地位，但国有企业普遍存在效率不高、官僚主义严重等问题，如何增强企业的活力，发挥私人的积极性，仍然值得研究和重视。

(三) 人口危机

根据2010年10月俄罗斯人口普查的统计，俄境内常住居民接近1.43亿，与2002年的普查统计数据相比，总人口减少约220万人，下降1.6%。2010年的人口统计还显示，俄罗斯女性人口数量继续大幅超过男性，占总人口的53.7%，而男性只占46.3%。不过近年来，俄罗斯设立“母亲基金”，加大对多子女家庭的支持力度，人口状况开始有所好转。2009年俄人口实现近15年来的首次自然增长，其中乌拉尔联邦区和西伯利亚联邦区实现近19年来的首次增长。尽管如此，俄罗斯的人口危机、劳动力不足仍是其发展的重要制约因素，自然也影响其海洋战略的实施。

(四) 海洋争端

俄罗斯并没有完全解决与邻国的海洋争端。俄日之间有北方四岛问题，美国支持日本对北方四岛的领土要求。俄美之间有白令海的划界问题，俄罗斯没有批准1990年将白令海有争议的部分划归美国的《华盛顿协议》。美国不同意俄方独享北方海上航线，不承认鄂霍次克海是俄罗斯的领海。对于俄罗斯的北极战略，北极各国也不认同，北极外的国家更不愿意看到北极沿岸国家垄断北极事务。这些因素都制约着俄罗斯的海洋战略和行动。

五、俄罗斯海洋战略的国际影响

俄罗斯的海洋战略日趋积极和主动，海洋强国的地位不断得到提升，对国际社会产生着重要影响。

从全球战略态势的角度看，俄罗斯已经成为制约美国的重要一极，在利比亚、叙利亚等问题上，俄罗斯已经成为能够影响事态发展的重要力量，这对于促进世界格局的多极化和国际力量的均衡化有积极意义。但是，俄罗斯咄咄逼人的海洋进取战略，在许多地区也引起了关注，甚至激发了地区的军备竞赛。首先，俄罗斯的北极战略促使北极国家对北极的争夺持续升温，纷纷加强在这一地区的军事存在，捍卫自己对北极的主权，而北极外的国家则对北极国家企图垄断北极事务日益不满。在亚太地区，俄罗斯正在成为一个新角色，俄美在亚太的争夺初露端倪，影响着这一地区局势的发展。俄罗斯通过加强与印度和越南的关系，增强了自己对印度洋和南中国海的影响力，但也引起了相关国家的警惕。

俄罗斯的海洋战略对中国的影响也是多方面的。俄在亚太地区增强力量，对于抗衡美国加强在亚太军事存在和美日军事同盟的做法，有积极作用。俄罗斯与中国在太平洋地区有许多共同的海洋利益，两国都是太平洋沿岸国家，在海洋交通、海洋安全、地缘政治和经济等领域都有许多共同利益，印度洋也将是中俄两国海上利益比较集中的另一海域。两国在相互支持对方维护海洋国土主权、海上交通运输安全、相互协作共同应对海上大国对海洋事务的控制等方面，有共同需求。然而，随着两国实力的增强，对海洋的需求都在加大，竞争不可避免，如何化解矛盾值得研究。目前看来，有两个问题特别值得注意。

一是俄罗斯向越南出口先进武器的问题。越南是在南中国海与中国海洋争端最为激烈的国家，为了获得有利地位，越南加紧增强自己的军事实力，而俄成为越南最大的军火供应商。2005年越南与俄罗斯签订了购买两套K-300P型“堡垒”岸基反舰导弹系统的合同，成为购买俄这一反舰导弹系统的第一个国外客户。到2011年10月，两套都已交货，越南正在就额外增购该系统与俄方进行谈判。“堡垒”岸基反舰导弹系统配备“红宝石”超音速舰载反舰导弹，可用于打击水面舰艇、航母编队和地面目标，其最大射程可达300公里，能够覆盖整个南海。越南还向俄罗斯订购了大批先进武器，包括6艘636型基洛级常规潜艇、两艘最先进的适合近海作战的“猎豹-3.9”护卫舰、12架“苏-27”飞机、53架“苏-22M4”/“苏-22V M3”歼击机、20架“苏-30 MK2”多功能战机以及不同型号和类别的导弹。俄罗斯正在帮助越南实现海军和空军的现代化，越南已成为仅次于印度的俄罗斯先进武器的买家。(31)俄罗斯还将帮助越南组建潜艇部队和兴建潜艇基地。俄越军事合作步步升级，双方计划在2012年以“天王星”反舰导弹为基础联合研制新型巡航导弹，并以俄印联合生产“布拉莫斯”超音速巡航导弹的模式为蓝本，在越建造一个导弹工厂。俄罗斯对于越南明显针对中国的武装计划如此大力支持，是在激化地区局势，对中国显然是不利的。

第二，俄罗斯在北极问题上对中国有戒心，如何加强双边合作，也是值得研究的问题。北极是俄罗斯海洋战略的重点地区，目前北极国家在激烈争夺北极的斗争中，日益表现出排外倾向，在阻止中国参与北极事务的问题上，俄罗斯是重要国家。2011年11月，梅德韦杰夫在视察远东时公开表示：“如果我们不向北极投资，区域外的强国会向那里投资，我告诉你们，让我感到吃惊的是，一些在地球上其他地区的国家却说：‘我们打算研究北极’，为了不让任何人感到不舒服，我现在不点任何国家的名字。他们都准备这么做，而我们更不能不做。”(32)其中有明确针对中国的倾向，俄舆论也表现出对中国的担忧。对此，我们应该加强对策研究。中国作为《斯匹次卑尔根群岛条约》的缔约国，有权进出地处北极的群岛地区从事科研等活动。而作为《联合国海洋法公约》缔约国，中国有权进入北极公海地区行使包括海洋科学研究在内的公海自由，但中国与北极并不接壤，如果能得到俄罗斯的理解与支持，对中国则是有利的。

总之，海洋已经成为新世纪各大国争夺的新的战略制高点，未来谁能更加有效地利用和控制海洋，谁就能在更加复杂的国际环境和竞争中占据有利位置，实现更多的国家利益。俄罗斯是一个海洋大国，现在也可以说是海洋强国，其海洋战略目标是雄伟的，实现海洋战略目标的手段则是软硬兼备。当然，俄罗斯实施海洋战略，还受到经济科技人口等条件的制约，难免心有余而力不足。俄罗斯是中国最大的邻国，两国的合作在加强，但竞争也不可避免，值得我们加强研究。

注释：

①〔英〕利德尔·哈特：《战略论》，中国人民解放军军事科学院译，北京：战士出版社，1981年，第449页。

②时殷弘：《国际政治——理论探究·历史概观·战略思考》，北京：当代世界出版社，2002年，第490页。

③〔美〕约翰·柯林斯：《大战略》，中国人民解放军军事科学院，第30页。

④窦博：《俄罗斯海洋发展前景展望》，《中国海洋大学学报(哲社版)》，2008年第2期；程群：《浅议俄罗斯的北极战略及其影响》，《俄罗斯东欧中亚研究》，2010年第1期；陈良武：《俄罗斯海洋安全战略探析》，《世界经济与政治论坛》，2011年第2期；钱宗旗：《俄罗斯北极开发国家政策剖析》，《世界经济与政治论坛》，2011年第5期。

⑤海运、李静杰：《叶利钦时代的俄罗斯·外交卷》，北京：人民出版社，2001年，第85页。

⑥〔俄〕伊·伊万诺夫：《俄罗斯新外交：对外政策十年》，陈凤翔等译，北京：当代世界出版社，2002年，第149页。

⑦О федеральной целевой программе “мировой океан”，
<http://www.ocean-fcp.ru/ukaz.php>.

⑧Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года，<http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html>.

⑨Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года，<http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html>.

⑩〔苏〕谢·格·戈尔什科夫：《国家海上威力》，济司二部译，北京：生活·读书·新知三联书店，1977年，第10页。

(11) подпрограмма “Военно-стратегические интересы России в Мировом океане”，<http://docs.cntd.ru/document/901715030>.

(12) Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России，<http://www.putin2012.ru/#article-6>.

(13) О федеральной целевой программе “мировой океан”，
<http://www.ocean-fcp.ru/ukaz.php>.

(14) Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу，
<http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>.

(15) Коньшев В. , Серунци А. Арктика на перекрестье геополитических интересов//Мировая экономика и международные отношения, 2010. No.9. <http://finanal.ru/009/>.

(16) О федеральной целевой программе “мировой океан”，
<http://www.ocean-fcp.ru/ukaz.php>.

(17) В Минтрансе России состоялось заседание Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, <http://www.morvesti.ru/news/index.php?news=12603>.

(18) Ко нь ш е в В. Н., С е р у н ц и А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М.: РИСИ. 2011. С. 54.

(19) <http://www.rg.ru/2011/08/08/patrushev.html>.

(20) <http://www.rg.ru/2011/11/22/shelf-anons.html>.

(21) С е р е й Б е л о в “Новошип” причалил к “Совком флоту”, <http://www.rg.ru/printable/2007/06/21/novoship.html>.

(22) О федеральной целевой программе “мировой океан”, <http://www.ocean-fcp.ru/ukaz.php>.

(23) Состав Морской коллегии, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. No. 2340-р, <http://www.zonazakona.ru/law/ukaz/1313/>.

(24) К р е а л и з а ц и и м о р с к о й п о л и т и к и Р о с с и и н а с о в р е м е н н о м з т а п е, http://www.morvesti.ru/analytics/index.php?ELEMENT_ID=15179.

(25) Постановление Правительства РФ—No. 662 от 1 сентября 2001 г, <http://www.bre.ru/laws/6574.html>.

(26) Арктический совет подписал Нуукскую декларацию, <http://rus-shipping.ru/ru/law/news/?id=410>.

(27) Арктический совет перешел от слов к делу, <http://www.novopol.ru/-arkticheskiy-sovet-pereshel-ot-slovk-delu-text101344.html>.

(28) Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России, <http://www.putin2012.ru/#article-6>.

(29) http://ria.ru/defense_safety/20120221/571377898.html.

(30) 俄新网 (rusnews.cn) 北德文斯克2012年2月2日电。

(31) Ю ф е р е в С е р е й В ь е т н а м с т р о и т с о в р е м е н н ы й в о е н н о - м о р с к о й ф л о т, <http://topwar.ru/14624-vietnamstroit-sovremennyy-voenno-morskoy-flot.html>; С о т р у д н и ч е с т в о Р Ф и В ь е т н а м а в с ф е р е В Т С в ы х о д и т н а н о в ы й у р о в е н ь, <http://www.arms-expo.ru/049051124049057048057053.html>.

责任编辑：丽萍

文档附件：

隐藏评论

用户昵称: (您填写的昵称将出现在评论列表中) € 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

8166

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177878; 84177879 Email: skw01@cass.org.cn

投稿邮箱: skw01@cass.org.cn 网友之声信箱: skw02@cass.org.cn 地址: 北京市朝阳区望京中环南路1号

版权所有: 中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号