

印度新时期北极政策下的能源开发： 转变、局限与影响

瞿继文 戴永红

【内容提要】印度政府即将出台一份全新的北极政策文件，此举旨在整合印度国内长期以来在北极政策领域内的立场分歧，并进一步明确其在北极各领域的战略利益及政策介入方式。在印度此次北极政策的调整中，其对北极能源开发立场的转变尤为突出。而调整的主要原因涉及维护能源安全、强化对华竞争、扩展与其他地区国家合作关系等三个方面。不过受限于印度国内相关北极政策分歧难以弥合、对北极能源需求迫切性不高、美俄关系持续紧张以及南亚地区形势发展不明等因素，印度要想进一步介入北极能源开发并非易事。虽然印度此次政策调整对北极能源开发客观上具有一定促进作用，但也会给北极域外国家之间的合作带来一定阻碍。特别是，因印度北极政策中包含着针对中国的一面，从对华北极参与的影响来看，不排除其未来将成为“中国北极威胁论”的重要推动者。

【关键词】印度 北极政策 北极能源开发 印俄能源合作

【作者简介】瞿继文，武汉大学中国边界与海洋研究院国际法专业博士研究生，主要研究方向为极地问题、大国海洋战略，电子邮箱：2018106330013@whu.edu.cn；戴永红，深圳大学城市治理研究院、中国海外利益研究院特聘教授、环孟加拉湾地区研究所所长、四川大学中国南亚研究中心学术委员，博导，研究方向为南亚与东南亚问题，电子邮箱：daiyh1999@126.com

【基金项目】本文系2019年国家社科基金重大项目“‘北极命运共同体’理念下‘冰上丝绸之路’合作机制构建研究”（项目编号：19ZDA140）的阶段性成果。

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2021.04.007.

印度是较早参与极地事务的亚洲国家之一，也是北极理事会中重要的永久观察员国。然而自2013年加入北极理事会后，除印度外交部网站发布了一份简要北极政策声明外，印度政府始终没有再发布任何正式北极战略文件，其在北

极各领域的战略目标也并不明确。2018 年随着中国发布北极政策白皮书,印度学者开始大力呼吁政府应扩大北极参与力度,并尽快制定北极战略。2021 年 1 月印度政府正式对外公布《印度北极政策(征求意见稿)》,虽然该文件还处于向社会征询意见阶段,但从其中的最新表述已经能够对下一阶段印度北极政策的新特点进行一定程度的判断和分析。长期以来印度国内基于“全球公地”的认识,在北极能源开发问题上一直立场暧昧。而此次文件中则首次对该议题进行了重点阐述和说明,因此,本文试图以北极能源开发作为切入点,着力分析印度新阶段北极政策中相关认识的转变以及其未来政策实施中所将遇到的局限和可能产生的影响。

一、印度新北极政策文件的提出背景

随着北极地缘政治价值的提升,域内外国家在北极各领域的竞合关系也愈发复杂化。印度虽然是亚洲较早介入极地事务的国家之一,但是长期以来其相关活动主要集中于科研领域。面对北极不断变化的新形势,印度迫切需要对其过去以及未来的北极政策进行总结和规划,以便更积极地介入北极事务,防止本国在北极治理进程中被边缘化。

(一) 整合国内对于北极政策的立场分歧

印度是《南极条约》的重要推动者,这一经历虽然给印度参与北极事务提供了经验,但同时也使其国内在如何界定北冰洋的法律地位问题上产生了严重分歧。因此,整合国内不同北极政策立场是该政策文件出台的首要目标之一。印度之所以如此积极介入极地事务,其中一个重要原因便是极地气候变化会对印度洋季风和洋流产生重要影响。印度是世界上重要农业大国,根据世界银行发布的数据,2019 年农业占印度国内生产总值的比例高达 16%。^①但由于农业技术发展和运用较为落后,印度农业应对极端气候变化的能力较弱。鉴于极地生态变化与全球气候发展有着密切联系,印度政府一直希望北极地区也能够建立起类似于《南极条约》的相关国际机制,并试图将北冰洋界定为“全球公地”。但这一立场受到北极国家的排斥与反对。

① 《农业,增加值(占 GDP 的百分比)》,世界银行, https://data.worldbank.org/cn/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2019&most_recent_value_desc=false&start=2019&view=map&year=2019.

早在 2013 年印度成为北极理事会正式观察员国之前，印度学界就曾围绕北冰洋法律地位问题，印度是否应该加入北极理事会进行过激烈争论。印度前外交秘书希亚姆·萨兰（Shyam Saran）是主张“人类共同财产”论的重要代表学者，他认为加入北极理事会将迫使印度改变在北冰洋法律地位上的立场。萨兰于 2011 年便指出，全球变暖引发的北极冰层消融以及随之而来的北极航道与能源的开发利用，将可能极大改变既有的地缘政治版图，进而威胁到地球脆弱的生态系统。^①而具有讽刺意味的是，一方面世界正在应对全球气候变化，但世界主要大国却在生态环境脆弱的北极地区谋求气候变化带来的利益。正如世界多地的热带雨林被宣布为“全球公地”，北冰洋由于其对全球生态系统的巨大影响，应该与南极洲一样成为“全球公地”。而印度一旦加入北极理事会就意味着其接受北极国家对北冰洋的主权权利，这是印度对成为负责任全球大国义务的背叛。同时他还反对印度像中国一样参与北极的资源开发，强调印度政府应敦促各国暂停北极开发。这是因为印度不仅要承担开发带来的负面生态效应，也缺乏与各主要大国竞争的实力和技术。^②

与萨兰将关注重心主要放在生态领域不同，另一部分观点则强调印度政府应该更加从战略层面考虑北极开发可能给印度带来的威胁与机遇，而加入北极理事会有利于印度保持对北极敏感领域事务的参与。印度前海军军官维贾伊·萨胡雅（Vijay Sakhuja）认为，融冰的消失将会使北极成为一个权力竞技场，北极资源和航路将成为各国关注的重心。印度作为北极的利益攸关方，必须努力参与到这场事关北极秩序构建的过程之中。^③2012 年印度国防部长提出，北极航道的开发将可能使得印度洋的海域重要性下降，削弱印度对中国的战略遏制能力。^④此外，印度也是一个严重依赖能源进口的国家，北极资源开发对于维护印

① Shyam Saran, “Why the Arctic Ocean Is Important to India”, Business Standard, June 12, 2011, https://www.business-standard.com/article/opinion/shyam-saran-why-the-arctic-ocean-is-important-to-india-111061200007_1.html.

② Shyam Saran, “India’s Stake in Arctic Cold War”, The Hindu, February 1, 2012, <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/Indias-stake-in-Arctic-cold-war/article13290404.ece>.

③ Vijay Sakhuja, “The Arctic Council: Is There a Case for India”, Indian Council of World Affairs, March 30, 2010, https://www.icwa.in/showfile.php?lang=1&level=3&ls_id=535&lid=497.

④ Ajai Shukla, “Antony Sees Chinese Shipping Bypassing Indian Blockade”, Business Standard, February 28, 2012, https://www.business-standard.com/article/economy-policy/antony-sees-chinese-shipping-bypassing-indian-blockade-112022800029_1.html.

度能源安全具有重要意义。^① 而如果印度要介入到北极航道以及能源开发这些重要议题中,那么只有加入北极理事会才能为印度提供合法性依据。

在印度正式加入北极理事会后,承认北极国家对北冰洋的相关主权权利就成为印度作为观察员国的国际义务。在这一背景下,印度国内强调从战略角度分析北极的观点得到了进一步发展。此外,随着中日韩等其他亚洲域外国家纷纷参与到北极开发进程之中,有印度学者开始提出,印度政府应该逐步放弃坚持将北冰洋界定为“全球公地”的想法。^② 不过,将北冰洋全球公地化的观点也依然在印度政界和学界有着广泛的影响力。因此,如果印度政府未来要加强在北极生态科研领域以外的投入,那么就十分有必要通过一系列北极战略文件来整合国内的不同政策立场,避免因国内政治争论损害其北极战略外交的开展。

(二) 应对愈发复杂的北极国际政治形势

北极地缘价值提升所带来的重要后果便是北极域内外国家间的竞合关系更为复杂。从合作的角度看,北极国家需要域外国家的合作以推动北极开发的进程。2018 年中俄共建“冰上丝绸之路”倡议的提出,以及之后亚马尔液化天然气项目(Yamal LNG Project)的建设都是域内外国家北极合作的重要案例。而冰岛、芬兰等北极小国也需要中国、欧盟等域外大国或国际行为体来平衡俄美加等北极大国过于强大的地区影响,从而推动北极国际治理均衡发展。^③

域内外国家间的合作并不能掩盖各方在北极问题上的严重分歧。为了争夺和维护自身在北极地区的利益,北极国家之间围绕北冰洋大陆架的划分展开了多年的争论。2007 年俄罗斯插旗事件的发生更是一度引发外界对于北极地区安全局势的担忧。此外,北极军事化也成为该地区局势进一步复杂化的重要特征。在 2020 年俄罗斯政府正式对外公布的《俄罗斯联邦 2035 年前的北极区域发展和国家安全保障战略》文件中就明确指出,外国在北极的军事存在不断增加,军事冲突的潜在风险在上升,鉴于此,俄罗斯政府将在行政系统以及军事建设等

① Vijay Sakhuja, “The Changing Arctic – Asian Response”, *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 7, No. 1, January – March, 2012, pp. 70 – 71.

② Devikaa Nanda, “India’s Arctic Potential”, Observer Research Foundation, February, 2019, https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/02/ORF_Occasional_Paper_186_Arctic.pdf.

③ 钱婧、朱新光《冰岛北极政策研究》,《国际论坛》2015 年第 3 期,第 61 页;孙凯、吴昊《芬兰北极政策的战略规划与未来走向》,《国际论坛》2017 年第 4 期,第 22 页。

领域扩大投入力度。^① 2021 年 1 月末，美国陆军参谋长也提及陆军正在制定中的北极战略，显然美军也开始大力强化在北极的军事力量部署。根据美国媒体的报道，在 2021 财年国防开支方案中，美国将为其北方预警系统投入 1 亿美元，同时还将为满足美军在严寒天气的作战需求提供资金。^②

对于域外国家而言，虽然各方在推动扩大北极治理话语权方面具有广泛共识，但是彼此间的猜忌以及针对特定领域问题认识的不同也让各方的北极政策呈现出竞争对立的一面。在中国的“冰上丝绸之路”倡议中，中国希望通过加强与俄罗斯的合作，为北极开发构筑国际合作平台。但是这一倡议却并没有得到其他域内外主要国家的积极响应。美国政府就直接将中俄的北极合作视为安全威胁，^③ 其国内智库也大多认为中国将给美国的北极利益带来负面影响。^④ 而在日本学界的一些观点看来，中俄两国在北极合作问题上并非没有矛盾，俄罗斯在合作主导权、北极海航道控制等方面都对中国存在不满和警惕，因此两国北极合作的前景还存在诸多不确定因素。^⑤ 日本上述观点不仅在是否参与中国的北极合作倡议问题上避而不谈，其分析视角也更多是基于地缘政治博弈的零和思维出发。欧盟同样对中国的举动存有戒备。在一份提交给欧洲议会外事委员会的研究报告中就援引了部分学者的观点，认为中国的北极政策背后有着特定的战略和军事目的。^⑥ 可以说，北极开发不仅给地区带来经济机遇，同时也造成了大量外交和军事安全挑战。印度一直试图成为具有国际影响力的大国，北极地区国际形势的变化无疑为印度开展大国外交提供了机会。

① “О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года”, консо рциум КОДЕКС, 26 октября 2020 года, <http://docs.cntd.ru/document/566091182>.

② Jen Judson, “US Army Chief Teases New Arctic Strategy”, Defense News, January 21, 2021, <https://www.defense-news.com/land/2021/01/21/army-chief-teases-new-arctic-strategy/>.

③ “Report to Congress Department of Defense Arctic Strategy”, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, June, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>.

④ 杨松霖 《美国智库对“冰上丝绸之路”倡议的认知及启示》，《情报杂志》2019 年第 7 期，第 50 页。

⑤ 伏田寛範「北東アジア地域開発にみるロシア・中国関係」日本国際問題研究所 2018 年 3 月 30 日 https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=294; 「ロシア－日露外務? 防衛閣僚協議(「2+2」)の立ち上げ」『東アジア戦略概観 2014』防衛研究所 2014 年 205－206 頁, <http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2014/j06.pdf>.

⑥ Petra Dolata, “A Balanced Arctic Policy for the EU”, European Parliament Think Tank, July 7, 2020, pp. 18－19. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA%282020%29603498_EN.pdf.

(三) 明确印度在北极的战略利益及实现手段

明确印度在北极各领域的战略利益以及相应政策手段也是出台该份北极政策文件的另一重要原因。在 2013 年印度外交部发布的文件《印度与北极》中,虽然有提及印度在北极的科研、环境、商业以及战略等四个领域存在利益,但是并未就各领域利益做出明确界定,其相关政策手段也未曾说明。^① 这种模糊的政策立场虽然不会引发其他国家对印度介入北极的过分关注,但是缺乏明确的政策指向也给印度北极外交的开展带来了阻碍。印度应该如何处理北极能源以及航道建设带来的机遇与挑战就是一个经常被提及的问题。随着俄罗斯北极能源开发以及北极海航道建设的推进,印度必须对上述变化做出符合自身利益的应对。在此次公布的征求意见稿政策文件中就明确指明,印度的北极政策包含五大支柱:科研、经济与人类发展合作、交通与互联互通、国际治理与合作、国家能力建设。其中除科研领域外,其余四个部分都是首次进行细节阐述,并且对印度在北极相应领域的联系、目标和实现方式都予以一定程度的说明。例如在过去印度较为忽视交通与互联互通领域,此次文件中指出,在北极航道适航性提升的背景下,印度可以在海事人力资源供应、水文测绘以及地区环境监测等方面提供合作。为此印度政府将在数据收集与能力建设、航运技术交流合作、极地海员参与和探索国际南北交通走廊与其他机制的对接等四方面入手。^②

二、印度北极能源开发政策的转变

(一) 印度北极能源开发政策转变的具体内容

长期以来,印度对北极能源开发以及北极海航道的经济投入明显弱于科研和生态领域。但是随着北极开发条件逐步成熟,印度也在逐步调整过去在北极相对低调的政策立场,开始多领域参与北极治理进程。其中针对北极能源开发的政策调整就是目前印度政府立场转变最为明显的一个领域。在此次北极政策文件中,北极能源和自然资源开发相关内容章节不仅被重点阐述,同时其地位

① “India and the Arctic”, Ministry of External Affairs of India, June 10, 2013, <https://mea.gov.in/in-focus-article.htm?21812/India+and+the+Arctic>.

② “India’s Arctic Policy”, Ministry of External Affairs of India, 2021, <https://arcticpolicyindia.nic.in/>.

也被提至仅次于科研领域之后，这与 2013 年版本中几乎毫不提及能源开发形成鲜明对比。

首先，印度政府提出支持在北极地区开展可持续的经济开发。由于气候变化的原因，北极地区储量丰富的碳氢化合物以及多种矿产资源的开发难度逐渐降低，这为相关国家提供了巨大的经济机会。而印度作为能源和矿产资源消费大国，自然也表达了积极参与的愿望。不过作为长期关注生态领域的域外国家，印度强调这种经济参与必须基于可持续的发展方式，同时还要特别惠及北极地区原住民团体，以此展现其并非一味关注经济利益的国际正面形象。

其次，印度展现出希望扩大在北极国家能源领域投资的愿望。北极地区不同于南极，按照《联合国海洋法公约》的相关规定，北极地区大部分矿产资源和能源都处于北冰洋沿岸国的管辖地域范围内。因此，寻求与北极国家的互利合作是印度北极能源政策的重点之一。对此，印度政府在文件中一方面积极向外界展示其与俄罗斯在油气领域已达成的 150 亿美元投资成果，同时也表达了对其他北极国家能源开发进行投资的兴趣。例如，印度表示愿意与冰岛和加拿大分别在地热能和水能发电等方面进行合作。

再次，印度参与手段的种类也更为具体、多元。北极地区经济发展较为落后，能源开发必然带来该地区巨大的基础设施投资需求。对此，印度政府指出，将鼓励公私经济实体积极参与相关项目建设合作，促进北极地区发展。另外，印度还强调通过参与北极地区各种既有多边机制来提升经济话语权。北极经济理事会是北极八国于 2014 年在加拿大发起成立的又一重要多边机制，其宗旨在于促进北极地区经济合作，为北极地区构建一个稳定、可预见、透明的商业环境。印度政府此次也特别提出，将鼓励印度企业加入北极经济理事会，积极参与该机制下的五大工作组。^①

（二）印俄多年来围绕北极地区能源合作的发展情况

实际上，印度此次对北极能源政策的巨大调整早在莫迪政府上台之前的印俄关系发展过程中就已初现端倪。俄罗斯作为最大的北极国家，是目前开发北极能源最为积极的国家之一。基于印俄之间传统的友好关系，俄罗斯也一直被认为是印度参与北极最重要的关键伙伴国。印俄之间历年的政府联合宣言以及多年来两国间能源合作的相关成果就从侧面展现了印度对北极能源开发立场的

^① “India’s Arctic Policy”, Ministry of External Affairs of India, 2021, <https://arcticpolicyindia.nic.in/>.

变化历程。

在 2011 年及之前的印俄政府联合宣言中,两国政府虽然都将能源合作作为其中一项重要合作领域,但是并未涉及北极能源开发合作。而到 2012 年,即印度正式成为北极理事会观察员国前夕,印度辛格政府开始在两国联合宣言中提及印度企业对于参与俄罗斯西伯利亚、远东以及北极地区的油气项目的兴趣。此外宣言还谈到,两国在该年达成一项长期液化天然气供应协议。^① 按照该协议内容,俄罗斯天然气股份公司将每年向印度提供 250 万吨液化天然气,正是这一协议为 2018 年印度进口俄罗斯北极能源提供了依据。^② 2013 年,印度政府在联合宣言的能源合作部分中直言不讳地表达了参与俄罗斯北极能源开发的愿望。^③

2014 年印度人民党击败国大党赢得大选,新上台的莫迪政府继续延续了上届政府在北极问题上的立场,利用印俄关系加强在北极地区的影响力。当年年底俄罗斯总统普京应印度总理莫迪邀请访问印度。在随后发布的联合宣言中,两国政府首脑提出,能源领域将是两国的重点合作领域,未来将在油气勘探、生产以及运输等方面加强合作,鼓励两国企业在对方国家能源领域进行投资。同时两国还将推进在北极地区的科学合作,研究如冰层融化、气候变化、海洋生物多样性等领域变化所带来的新挑战。^④ 虽然在这份联合宣言中没有明确提及北极能源合作,但是随着俄罗斯将能源开发重心转向北极,印俄的能源合作也势必扩展到北极地区。

2015 年印俄两国以“共享的信任”和“新视野”为关键词发表了一份联合宣言,其中特别提及,两国政府对于近期俄罗斯天然气工业股份公司集团 (Gazprom Group) 与印度企业在液化天然气贸易方面的合作进展感到满意。俄罗斯方面欢迎印度参与俄罗斯诺瓦泰克公司 (Novatek OAO) 在北极格达半岛以及

① “Joint Statement on the 13th India – Russia Annual Summit ‘Partnership for Mutual Benefit and a Better World’”, Ministry of External Affairs of India, December 24, 2012, <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/20993/Joint+Statement+on+the+13th+IndiaRussia+Annual+Summit+Partnership+for+mutual+benefit+and+a+better+world>.

② “India to Import First – ever LNG Cargo from Russia”, Hellenic Shipping News, June 4, 2018, <https://www.hellenicshippingnews.com/india-to-import-first-ever-lng-cargo-from-russia/>.

③ “Joint Statement on the 14th India – Russia Annual Summit: Deepening the Strategic Partnership for Global Peace and Stability”, Ministry of External Affairs of India, October 21, 2013, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22361/Joint+Statement+on+the+14th+IndiaRussia+Annual+Summit+Deepening+the+Strategic+Partnership+for+Global+Peace+and+Stability>.

④ “Joint Statement on the Visit of President of the Russian Federation to India for 15th Annual India – Russia Summit”, Press Information Bureau of India, December 11, 2014. <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=113125>.

鄂毕湾地区的液化天然气项目。此外，宣言还谈及印俄能源合作的重要进展，即印度石油天然气公司（ONGC Videsh Limited）对俄罗斯石油公司（Rosneft Oil）旗下万科石油公司油田（Vankorneft Oil Fields）15%股份的收购。^①从这一份宣言中可以看出，印度已经开始在具体运营层面逐步将印俄能源合作推向北极地区。

2016年，印俄两国的北极能源合作进一步得到提升。以印度石油公司为首的印度财团在当年10月进一步收购了万科石油公司超过20%的股份。不仅如此，印度石油公司还持续收购了该地区附近塔斯尤里亚克油田（Taas – Yuryakh Oil Field）29.9%的股份。^②值得注意的是，万科油田和塔斯尤里亚克油田均位于俄罗斯北极地区。除了印度方面的主动作为外，俄罗斯实际上也在不断为印度参与北极能源开发制造机会。亚马尔液化天然气项目是目前俄罗斯北极地区最大的液化天然气国际合作项目，根据印度媒体的报道，俄罗斯已经表示愿意为印度企业参与亚马尔二期项目提供机会。实际上在此之前，2013年俄罗斯就曾邀请印度企业参与亚马尔一期项目，并愿意向印方出售9%的股份。不过，当时印度企业以该条件不具备吸引力为由所拒绝。^③

随着印俄北极能源合作的深化，印度在北极能源领域的态度立场也愈发明晰。2017年印俄圣彼得堡宣言中，两国共同表达了对俄罗斯北极大陆架油气资源进行联合开发的合作意向。^④2018年6月，第一艘装载来自俄罗斯亚马尔项目的液化天然气运至印度，印度也由此开始向着成为北极能源重要消费国迈进。除了油气资源外，印度企业对于俄罗斯北极地区的其他矿产资源同样展现出了巨大兴趣。2019年印度煤炭有限公司（Coal India Limited）与俄罗斯两家企业签

① “Joint Statement between the Russian Federation and the Republic of India: Shared Trust, New Horizons”, Ministry of External Affairs of India, December 24, 2015, https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26243/Joint_Statement_between_the_Russian_Federation_and_the_Republic_of_India_Shared_Trust_New_Horizons_December_24_2015.

② Atle Staalesen, “A Role for India in Russian Arctic”, The Barents Observer, October 18, 2016. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic-industry-and-energy/2016/10/role-india-russian-arctic>.

③ “Russia Offers Indian Firms Stake in Yamal LNG Project”, *The Economic Times*, July 10, 2016, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/energy/oil-gas/russia-offers-indian-firms-stake-in-yamal-lng-project/articleshow/53139330.cms?from=mdr>.

④ “Saint Petersburg Declaration by the Russian Federation and the Republic of India: A Vision for the 21st Century”, Ministry of External Affairs of India, June 1, 2017, https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28507/Saint_Petersburg_Declaration_by_the_Russian_Federation_and_the_Republic_of_India_A_vision_for_the_21st_century.

订协议,将在俄罗斯远东和北极地区开采焦煤。^① 这一系列事件说明经过多年的谋划和推动,印度最终还是选择加入到北极能源与自然资源的开发潮流之中。

三、促成印度立场转变的多方面因素

印度之所以调整其在北极能源领域的立场,其背后是复杂的国内国际政治因素在发挥影响,涉及能源安全、中印北极竞争、扩展与其他地区国家合作等多方面。

(一) 改善印度能源进口结构和能源消费结构

参与北极能源开发有助于印度改善其能源进口结构和国内能源消费结构。根据《BP 世界能源统计年鉴(2020 年版)》发布的数据,印度已经成为继美国、中国之后的第三大全球能源消费国,2019 年其能源消耗占全球消费量的比例高达 5.8%。^② 随着印度经济发展,其未来的能源需求还将继续攀升。印度石油与天然气部曾做出测算,在 2017 年至 2040 年期间,印度一次能源消耗的复合增长率将达到 4.2%,是全球能源需求增长最快的国家之一。从能源进口情况看,印度约 83.7% 的原油消费依赖进口,对液化天然气的依赖度也高达 45.7%。^③ 而根据印度贸易和产业部发布的数据,中东地区是印度原油和液化天然气进口的最主要地区,2019 年从该地区进口的原油占比就达到约 60%,液化天然气也超过 55%。正是基于印度对中东能源进口的高依赖度,印度参与北极能源开发也许未来能够成为其缓解能源安全压力的重要一环。

同时,随着国内生态环境压力的增大,印度也必须调整自身的能源消费结构。参与北极能源开发则有助于印度实现环境减排目标。从目前印度国内一次能源的消费情况看,煤炭是印度最主要的能源方式,其占比达到 54.67%,石

① Debjoy Sengupta, "Coal India Signs MoUs with Russia for Coking Coal", *The Economic Times*, September 4, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/indl-goods/svs/metals-mining/coal-india-signs-mous-with-russia-for-coking-coal/articleshow/70980534.cms?from=mdr>.

② "Statistical Review of World Energy 2020 (69th edition)", BP P. L. C, 2020, p. 8. <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>.

③ "Energizing India's Progress (Annual Report 2019-20)", Ministry of Petroleum & Natural Gas of India, 2020, p. 68. http://mopng.gov.in/files/TableManagements/2020-12-08-115045-xyd7b-AR_2019-20E.pdf.

油为 30.35%，而天然气仅为 6.31%。^① 印度是重要的产煤大国，2019 年全年产煤 7.29 亿吨，以煤炭作为主要能源能够使印度以较小的经济成本满足其快速增长的能源需求。但是大量依赖煤炭也让印度在生态环境方面付出了巨大代价。从空气质量看，2019 年印度空气 PM2.5 指数排名位列全球第五位。^② 严重的空气污染不仅损害人体健康，同时也给印度经济造成了巨大损失。据统计，印度 2019 年有 167 万人死于空气污染，占该国总死亡人数的 17.8%。由此造成的经济损失高达 368 亿美元，占印度国内生产总值的 1.36%。^③ 此外，由于煤炭的热值要低于天然气，因此产生相同的热量需要燃烧更多的煤炭，进而释放大量二氧化碳。碳排放的增加给印度政府完成《巴黎协定》所规定的减排义务带来巨大障碍。因此减少煤炭的使用占比，大力推动对液化天然气的使用也是印度政府近年能源政策的重要目标之一。目前，随着俄罗斯北极地区液化天然气的开发，未来俄罗斯将有望成为世界最大的液化天然气生产国。在这一背景下，印度政府也非常有必要加强与俄罗斯在北极液化天然气的开发合作。

（二）强化与中国在北极事务中的竞争

强化与中国在北极事务中的竞争也是印度此次政策转变的主要政治原因之一。中印同为北极域外国家，两国在北极国际治理问题上的共识应远大于分歧，但是印度此番对北极能源政策的调整，其中就有针对中国的多种因素。首先，避免因中国北极政策的推进，使印度在北极事务中进一步边缘化，从而不利于其“世界大国”目标的实现。对于 2013 年印度与中日韩新等东亚国家一起申请加入北极理事会这一举动，当时便有观点认为其中有着极强“中国情结”影响。^④ 如何在全球事务中获得超越中国的影响力，成为类似于中国的全球大国一直是印度的重要目标，北极则被印度视为其发挥国际影响力的重要舞台。然而

① “Statistical Review of World Energy 2020 (69th edition)”，BP P. L. C，2020，p. 9，<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>。

② “2019 World Air Quality Report: Region & City PM2.5 Ranking”，IQAir Group，2020，<https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities/world-air-quality-report-2019-en.pdf>。

③ India State-Level Disease Burden Initiative Air Pollution Collaborators，“Health and Economic Impact of Air Pollution in the States of India: The Global Burden of Disease Study 2019”，*The Lancet Planetary Health*，Vol. 5 No. 1，pp. 29-30，<https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2542-5196%2820%2930298-9>。

④ 郭培清、董利民《印度的北极政策及中印北极关系》，《国际论坛》2014 年第 5 期，第 16-17 页。

随着“冰上丝绸之路”倡议的提出,以及之后中俄亚马尔液化天然气项目合作的开展,中国借助俄罗斯的支持已经成为该地区最具存在感的域外国家。反观印度,虽然其过去一直坚持以北极作为全球公地的观点建立了一定的正面国际形象,但是这种政策论调并不为北极国家所接受。加之,印度对于北极的投入有限,因此印度在北极治理中的话语地位实际上反而日趋边缘化。此次印度强调在北极能源的投入,便是希望借加强印度与北极国家的经济合作,提升其在北极治理中的话语地位。

其次,避免北极削弱印度对中国的战略遏制力。历史和边界问题一直是阻碍中印建立战略互信的重要原因,这也让印度长期将中国视为地缘战略威胁。国外不少鹰派观点认为,印度洋是印度遏制中国军事威胁最有效的战略手段。^①由于中国极度依赖印度洋航线获取能源和进行海外贸易,印度对印度洋的有效控制就能够压制中国在边境问题中制造军事威胁的动力。但是北极能源以及航道的开发却可能让印度对华的遏制出现漏洞,让中国能够绕开印度洋获取能源和进行贸易。若印度任由中国在北极地区建立强大的政治经济影响力,那么北极就会削弱印度现有的对华地缘优势。因此,积极参与北极能源开发也是出于对冲中国在北极日趋增长的影响,为印度本土的安全提供筹码。

再次,强化与俄罗斯的关系,防止俄罗斯在中印冲突中倒向中国。印俄特殊战略关系可以追溯至冷战时代苏联对印度包括在中印边界纠纷以及印巴战争中的支持。这种特殊双边关系也是印度对华博弈的重要外交筹码。但是2020年俄罗斯外交部长拉夫罗夫却在公开场合对印度近期的对华不友好行为进行了批评。据印度媒体报道,拉夫罗夫在参加俄罗斯国际事务委员会的活动中表示,西方国家通过推行“印太战略”,采取富有侵略性和欺骗性的政策,让印度参与反华博弈,而这同时也损害了俄罗斯与印度长期密切的伙伴关系。这一表态让当时的印度媒体极为震惊。^②事实上由于美俄、美中的全球战略博弈不断加剧,中俄关系的重要性已经被俄罗斯高层所认可,俄罗斯总统普京甚至表示俄中不

① Don McLain Gill, “India must Secure the Indian Ocean to Deter China’s Assertion along the Border”, July 9, 2020, <https://rusi.org/commentary/india-must-secure-indian-ocean-deter-china%E2%80%99s-assertion-along-border>; Arzan Tarapore, “India should Prioritise a Denial Strategy in the Indian Ocean”, February 2, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/india-should-prioritise-denial-strategy-indian-ocean>.

② Vikash Aiyappa, “West has Adopted Devious Strategy to Engage India in Anti-China Games: Lavrov”, 9 December, <https://www.oneindia.com/india/west-has-adopted-devious-strategy-to-engage-india-in-anti-china-games-lavrov-3187114.html>.

排除建立军事同盟的可能。^① 而中国对北极开发的经济支持也极大缓解了俄罗斯对于西方经济制裁所承受的巨大压力。因此，印度政府必须利用俄罗斯对外国控制其能源领域的戒心，通过印俄能源合作平衡俄罗斯对中国的战略需求，避免俄罗斯在将来可能发生的中印冲突中完全倒向中国。

（三）扩展与其他地区国家间的合作关系

印度也可借助参与北极能源开发，扩展与其他地区国家之间的合作关系。随着印度 2018 年开始从西太平洋方向进口俄罗斯北极液化天然气，北极也有望成为印度“东向”战略内容的重要组成部分。印度学者苏巴·钱德兰（D. Suba Chandran）就曾提出一个全新的“印北（Indo - Arctic）”地缘概念。他强调，随着俄罗斯符拉迪沃斯托克至印度金奈的海运能源航线得以建立，印度的“东向”战略将进一步延伸至俄罗斯远东地区。印度不仅可以借此加强与俄罗斯、韩国、日本、印尼、新加坡等沿线国家的海洋事务合作，同时还将有助于印度“印太战略”的实施。^②

除此之外，以北极能源开发为契机，印度还可以加强其与欧洲、北极地区国家间的交通贸易联系。在此次北极政策文件中就指出，印度将利用“国际南北交通走廊（The International North - South Transport Corridor）”倡议，推动其与北极国家之间的经贸联系。“国际南北交通走廊”倡议是 2000 年由印度、俄罗斯和伊朗共同发起的促进地区间互联互通的合作倡议。该倡议若能完全建成将极大促进印度与中亚、俄罗斯、巴尔干以及波罗的海地区之间的交通贸易联系。2017 年末，印度表示“国际南北交通走廊”将于 2018 年 1 月中旬开始运营，印度将通过伊朗阿巴斯港向俄罗斯运输第一批货物。而随着北极海航道建设以及北极能源开发的推进，印度国内过去已有观点提出，这一倡议应该进一步向北欧和北极地区延伸，使其与芬兰、挪威共同规划中的“北极走廊”相对接，让“国际南北交通走廊”成为一条真正的洲际运输走廊。^③ 显然这一观点得到了印度政府官方的接受和认可。

① “Meeting of the Valdai Discussion Club”, October 22, 2020, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261>.

② D Suba Chandran, “Why India’s Foray into the Arctic Matters”, September 26, 2019, <https://www.thehindu-businessline.com/opinion/why-indias-foray-into-the-arctic-matters/article29517604.ece>.

③ Hriday Ch Sarma and Dwayne R Menezes, “The International North - South Transport Corridor (Instc): India’s Grand Plan for Northern Connectivity”, June 6, 2018, <https://polarconnection.org/INDIA-INSTC-NORDIC-ARCTIC/>.

四、限制印度参与北极能源开发的主要因素

尽管这份北极政策文件对于印度参与北极能源开发展现出了相当程度的热情，但是这一热情要想完全转变为现实政策却也受到多种因素的限制。从国内因素上看，涉及政策立场分歧、北极能源需求等两方面。而国际因素则包含美俄紧张关系、南亚复杂地区局势等方面。

（一）印度国内北极政策立场的巨大分歧难以弥合

印度国内对于北极政策的立场分歧依然十分巨大，印度新北极政策文件的出台也难以彻底弥合这一认识上的对立。如前所述，印度政府过去一直试图在北极地区建立类似“南极条约”机制的国际治理体系，但是这一立场显然无法被北极国家所接受。2013年印度正式成为北极理事会观察员国，这一身份的变更意味着印度政府承认北极国家对北极地区的主权权利。但是这并没有彻底消除印度国内在这一问题上的争论。特别是近年来印度企业开始加大对北极地区能源和矿产资源的投资力度，印度国内学界对此的争论也愈发激烈。支持者的观点认为，印度应该避免在北极能源领域采取极端看法，适当改变甚至抛弃过去将北极视为“全球公地”的政策。^①而反对者则将上述举动描述为“印度肮脏的北极能源狩猎”，把在北极地区的开采行为视为对北极生态环境的犯罪。^②而在此次公布的战略文件草案中，印度政府一方面指出了参与北极能源开发的重要性，同时又在文件结论部分强调印度政府将北极视为“人类共同遗产”。这一前后矛盾的表态事实上一方面反映了该文件是对不同立场的妥协产物，也体现出印度政府对于整合国内北极政策立场分歧所面临的巨大困难。因此从中短期看，印度国内对于参与北极能源开发的立场分裂还将继续，并给印度参与北极能源带来巨大舆论压力。

① Aditya Ramanathan, “India Needs an Arctic Strategy Urgently, before Its Opportunities Melt away”, May 25, 2019, <https://theprint.in/opinion/india-needs-an-arctic-strategy-urgently-before-its-opportunities-melt-away/240638/>.

② Rishika Pardikar, “India’s Dirty Arctic Energy Hunt”, January 11, 2021, <https://www.ozy.com/around-the-world/indias-dirty-arctic-energy-hunt/413010/>.

（二）印度对于北极能源的需求并不迫切

印度对北极能源需求的迫切程度直接决定了印度政府在该领域进行战略投入的主观意愿程度。从目前情况看，北极能源的战略重要性并不足以支持其投入大量外交和经济资源。首先，印度现有能源进口国别结构中，来自于俄罗斯的能源进口总量十分有限。虽然早在莫迪政府时代之前，印度就曾提出加强与俄罗斯在北极能源领域的合作，但是相关进程却十分缓慢。究其原因，地理距离因素的限制降低了俄罗斯能源对印度的吸引力。2019 年全年，印度从俄罗斯进口的液化天然气总量仅为 10.23 万吨，只占印度进口总量的 0.42%，而同期从俄罗斯进口的石油也仅为 355.6 万吨，占印度进口石油总量的 1.61%。^①可以说，俄罗斯能源在印度整体能源进口结构中的影响十分有限，而这一点既限制了印度政府和企业扩大对北极能源进行投入的动力，也反过来阻碍了印度在北极能源领域发挥更大作用。

另外，印度国内经济发展的不确定因素也削弱了印度对北极能源的迫切需求。如前所述，印度扩大对液化天然气的使用，其原因之一便是试图加强对环境污染的治理。但是这一进程实际上却直接受到印度国内经济发展形势的影响。实际上，自印度莫迪政府上台以来，推动印度经济改革便一直是政府的长期目标。但是从实际效果看，印度国内经济改革所面临的阻碍还十分巨大。特别是莫迪第二届任期以来，印度国内对政府改革成效的质疑也不断出现。在三大产业中，莫迪政府力推的印度制造业实际上远未达到相关预期，甚至于其工业增加值占 GDP 的比重还从 2014 年的 27.656% 下降至 2019 年的 24.881%。按照相关学者的分析，印度制造业面临着内部经济要素以及产业组织等多重难以克服的制约因素。^②此外，印度制造业也极易受到突发事件的冲击。2020 年新冠疫情的全球暴发就给印度经济带来了巨大打击。按照世界银行公布的数据，2020 年印度经济出现多年来首个负增长。而为了维护国内经济的稳定和发展，莫迪政府却并没有采取加强地区合作的方式，反而提出了“自给印度”的口号，号召

① Indian Ministry of Commerce and Industry Department of Commerce – Trade Statistics, <https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/default.asp>.

② 施丹辉、黄郑亮 《莫迪政府经济改革的内部制约因素分析》，《印度洋经济体研究》2020 年第 6 期，第 130–137 页。

民众更多购买“印度制造”产品,实现“自力更生”。^①这种具有贸易保护主义和经济民族主义的政策实际上无法为印度提供稳定的经济增长动力,同时其政策本身的内部缺陷也不利于进一步推动印度的国内经济改革。^②随着印度国内经济不确定性因素的增加,印度政府对于能源消费结构改革的动力也将被大幅削弱。因此从中短期看,印度对北极液化天然气的需求并不会显著增长。

(三) 美俄对立让印度的平衡外交难以进行

印度以强化对俄合作介入北极事务的方式受到美俄关系的严重制约。作为北极域外国家,印度非常重视维持与美、俄等北极大国的友好关系,但是印度的平衡外交在美俄对立的国际政治背景下难以展开。近年来印度莫迪政府大力推动与美国的军事合作关系,试图强化印度在“印太”地区的战略安全地位。2016年和2018年,印美两国分别签署了《后勤交流备忘录协定》和《通信兼容与安全协议》。上述两个协议使得印度有望与美国及其他地区伙伴分享重要情报。2020年10月,以美印外交防务“2+2”会议机制为契机,两国进一步签署了《地理空间合作基本交流与合作协议》,允许印度使用美国的卫星和地图数据,以强化其导弹等武器系统的精确性。但是美印之间军事合作的加强给印俄关系的发展带来了冲击。本应于2020年12月举办的印俄峰会已宣布延期,这是20年来该峰会首次出现推迟。此外据俄罗斯媒体今年2月的报道,巴基斯坦陆军参谋长宣布已与俄罗斯签署了一项包含反坦克系统、防空系统等多种武器在内的供应合同。^③而过去俄罗斯一直坚持“重印轻巴”的南亚外交政策,并表示不向巴基斯坦提供军事援助和军事技术合作。虽然这些举动暂时并不会对印俄关系带来太多实质上的影响,但无疑是俄罗斯对印度的一种外交警告。

另一方面,美国也开始向印度施加压力,希望其能够和俄罗斯保持距离。自冷战时期开始,印度与苏联及后来的俄罗斯就长期保持密切的军事合作关系。印度也一直是俄罗斯武器出口的重要国家。2018年10月,印度政府决定购买俄

① Sangeeta Yadav, “PM Modi Urges People to Make Resolution to Substitute foreign Products with Made in India items”, December 27, 2020, <https://sputniknews.com/india/202012271081579112-pm-modi-urges-people-to-make-resolution-to-substitute-foreign-products-with-made-in-india-items/>.

② 宁胜男《莫迪政府“自给印度”经济倡议评析》,《和平与发展》2020年第6期,第82-88页。

③ Ник Пригоров, “Россия и Пакистан подписали контракт на поставку средств ПВО и оружия”, газета.ru, 16 февраля 2021 года, <https://www.gazeta.ru/army/news/2021/02/16/15629582.shtml>.

罗斯 S-400 防空导弹系统，这一决定立刻招致美国的反对。美国政府多位重要官员不断以制裁威胁要求印度放弃这一决定。根据美国 2017 年生效的《以制裁反击美国敌人法案》第 231 条，任何国家从俄罗斯购买重要武器均会受到美国的制裁。^① 而此前美国已经援引该法案对土耳其实施了经济制裁。印度政府的做法显然已经被认定为违反了该法案的规定。同时美国政府还认为，印度的购买行为还违背了与美国签署的相关军事合作协议内容。但印度政府至今并未放弃该项购买计划，这必然对美印之间的军事合作关系带来阴影。可以预见，在印度不断试图通过“印太战略”来提升大国地位的背景下，印度必须依赖与美国的军事合作。但同时印度也无法抛弃与俄罗斯的传统友好关系，因此其未来还将不断在俄美两方压力之下做出艰难抉择，而这种首鼠两端的做法也势必影响其在北极事务中的话语地位。

（四）南亚地区的复杂局势分散了印度对北极的关注

一方面，从南亚地区内部看，国家间不时出现的紧张对立局面使印度必须时刻警惕周边政治变化。如果说介入北极是印度试图成为全球大国的重要战略手段，那么南亚地区国家间复杂的对立关系则是将印度长限制为地区大国的首要因素。造成这种对立关系的根源则是印度自独立后便逐渐呈现出的门罗主义外交政策倾向。早在尼赫鲁执政时期，印度便通过政治、外交手段试图控制尼泊尔、不丹和锡金三国。例如，在印度与尼泊尔签订的《和平友好条约》中就规定，尼泊尔获取任何武器装备等作战物资时，都需要通过印度领土进口，且必须得到印度政府的事先许可和协助。^② 这一规定使印度具备了直接控制尼泊尔军事装备的能力。到了英迪拉政府时代，印度地区霸权主义外交政策进一步发展，并形成了后来著名的“英迪拉主义”。该外交思想的核心在于，反对域外大国干预南亚事务，本地区国家如果需要援助来处理内部危机，印度应该是地区国家首先寻求帮助的对象。另外，领土争议也是影响南亚整体地区局势的重要因素。印度与巴基斯坦在克什米尔主权归属问题上曾进行过三次大规模战争。但即使如此，克什米尔问题也并没有能够解决，印巴两国边界地区还会时常爆发军事冲突和恐怖主义袭击。2016 年南盟峰会就因印度以边检站遭到来自巴基

① 115th Congress Public Law 44, “Countering America’s Adversaries through Sanctions Act”, Sec. 231, February 8, 2017, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW-115publ44.pdf>.

② 王宗 《尼泊尔印度国家关系的历史考察（1947-2011）》，世界图书出版公司，2014 年，第 55 页。

斯坦方面支持的恐怖袭击为由要求延期，并直接导致南盟峰会机制停摆数年。由于印度与周边国家难以建立稳定持续的互信关系，因此处理与周边国家间的纠纷与摩擦就已经消耗了印度大量的外交资源。

另一方面，南亚国际形势的发展也迫使印度将更多外交资源留在该地区。从域外因素看，中国对南亚事务的参与已被印度视为最重要的地缘安全威胁之一。早在“孟中印缅经济走廊”倡议中，印度便一直持消极合作态度，致使该倡议长期难以得到实质性推进。^① 而在中国提出建设“21 世纪海上丝绸之路”倡议之后，印度一方面大力鼓吹“债务陷阱论”，同时还利用自身在该地区的影响力给中国在斯里兰卡等国的经济合作项目中制造障碍。^② 除了采取上述手段外，印度还利用各种排他性质的次区域机制间接开展与中国的战略竞争。“环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议”曾是印度拉奥政府于 1997 年主导建立的次区域合作倡议计划，但建立后很快被继任的国大党政府所忽视。莫迪政府上台后，开始推行“邻国优先”的地区外交政策，该倡议也重新得到重视。莫迪不仅迅速推动该机制第四届首脑峰会的召开，还力图将该机制合作议题向政治、军事领域拓展。^③ 从其动机看，印度有借次区域机制巩固自身地区霸权优势的战略意图。^④ 但相关次区域机制功能的建设和完善还需要印度持续性投入巨大的外交和经济资源。因此北极这一相对边缘的政治议题短期内也很难获得足够多的战略关注。

五、新时期印度北极能源政策所带来的影响

首先，从客观上看，此次印度北极能源开发政策的转变，有助于加速俄罗斯北极能源开发的推进。随着俄罗斯原有油气产区产能开始下滑，北极已经成为俄罗斯未来最重要的能源开发区域。近年来俄罗斯政府也在一直努力吸引外

① 黄德凯、李博一、朱力轲 《孟中印缅经济走廊建设的现状、挑战及前景——以地缘政治权力结构为分析视角》，《南亚研究季刊》2019 年第 2 期，第 103 页。

② David J. Karl, “Sri Lanka, the Maritime Silk Road, and Sino-Indian Relations”, in Jean-Marc F. Blanchard (eds.), *China's Maritime Silk Road Initiative and South Asia: A Political Economic Analysis of Its Purposes, Perils, and Promise* (Singapore: Springer Nature, 2018), pp. 141-146.

③ 戴永红、王俭平 《环孟加拉湾多领域技术经济合作倡议：转型与前景》，《南亚研究季刊》2019 年第 3 期，第 93 页。

④ Pradumna B Rana, “If SAARC Stumbles: Go for Sub-regional Alternatives”, RSIS Commentary, No. 214, December 3, 2014, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/12/CO14241.pdf>.

资参与相关开发合作。但是随着美国对俄制裁的加剧，不少正在进行中的俄罗斯国际能源合作项目被迫暂停或取消，其中就包括位于北极圈内喀拉海的数个石油项目。此外，俄罗斯北极地区落后的软、硬基础设施也严重限制了外国资本参与能源合作的热情。以日本为例，虽然日俄能源合作可以追溯至苏联时代，日本政府也一直力推日本企业参与俄罗斯北极能源开发，但是相关企业却始终对开发前景充满疑虑。^① 而在此次印度的北极战略文件草案中，不仅强调了对参与北极能源的积极意愿，同时还表示将会在基础设施建设等领域扩大投资合作。这无疑对促进该地区能源合作产生了积极正面的示范效应，也从侧面体现了“冰上丝绸之路”倡议开放共赢的本质。

其次，印度北极政策调整将会使得亚洲几个主要参与北极事务国家之间的竞合关系进一步复杂化。实际上，作为北极理事会中的亚洲观察员国，中日韩新印五国在北极问题上有着巨大的共同利益，但是这种利益的相似性却并没有能够促使五国在北极问题中采取整体一致的合作政策。而究其原因，主要是各国之间的相互猜忌以及各自双边关系中存在着难以解决的复杂历史政治问题，使得各国没有采取一致行动的意愿。^② 这一点在国外学界对印度北极政策的研究成果中就表现得尤为明显。很多外国学者对印度北极政策提出的建议中都强调印度要加强与其他几个亚洲域外国家的合作，但是却大都将合作对象限定为日本、韩国和新加坡，将中国排除在外。^③ 甚至于有观点认为，印度应该以“国际南北交通走廊”倡议作为对抗中国“冰上丝绸之路”的长期战略计划，将中国在北极的行动先验地设定为印度应加以反制的目标。^④ 因此，印度北极政策中敌视中国的因素未来有可能进一步造成亚洲国家间在北极问题上政策立场的分裂，给北极各领域的国际合作带来阴影。

再次，虽然印度对北极能源的关注有着针对中国的一面，但总体上看，其

① James Brown, "Why Japanese Investment in Russian LNG Is an Isolated Deal?", Carnegie Moscow Center, October, 2019, <https://carnegie.ru/commentary/80059>.

② Kapil Narula, "Asia and the Arctic: Summary and Takeaways", in Vijay Sakhujia and Kapil Narula (eds.), *Asia and the Arctic: Narratives, Perspectives and Policies* (Singapore: Springer Nature, 2016), p. 128.

③ Shailesh Nayak, D. Suba Chandran, "Arctic: Why India should Pursue the North Pole from a Science and Technology Perspective?", *Current Science*, Vol. 119, No. 6, 2020, p. 903.

④ Rashmi Ramesh, "India's Arctic Engagement: Shifting from Scientific to Strategic Interests?", September 25, 2018, <https://southasianvoices.org/indias-arctic-engagement-shifting-from-scientific-to-strategic-interests/>.

对中俄北极能源合作所能构成的负面影响较为有限。从对俄罗斯能源的购买量看,中国2019年全年从俄罗斯进口液化天然气250.58万吨,石油7764.24万吨,^①分别是印度对俄能源进口的24.5倍和21.83倍。因此虽然有观点提出,印度可以通过参与北极能源合作来帮助俄罗斯平衡中国的影响力,^②但是现阶段印度并没有充分的实力来扮演这一角色。此外,虽然印度国内提出了一系列涉及北极的地缘政治战略构想,但是印度能否有足够实力实现相关构想仍有待观察。比如“国际南北交通走廊”倡议若要按照预期目标建成,并且顺利延伸至北极地区,其至少需要克服两大挑战:美国对倡议成员国伊朗的经济制裁和印欧之间是否具备足够的经济动力。这其中特别是印欧贸易关系决定着该倡议能否按照预期推进。2020年印度政府虽然宣布重启与欧盟的自由贸易协定谈判,但是其前景并不乐观,印度国内对该协定所能带来的经济收益并不太认可。^③而对于所谓的“印北”概念以及试图将北极事务作为印度“东向”战略的新内容等提法,或许正如俄罗斯学者所总结的那样,由于印度缺乏在北极进行投资的实力和决心,缺乏实质内容的外交就成为印度构筑自身与北极联系的主要方式。^④此外,虽然随着北极能源开发的推进,北极海航道的国际商用可能得到进一步发展,但是中短期内也很难对印度洋传统的战略地位造成实质影响,因此印度对海洋的战略关注依然将集中于印度洋而非北极。^⑤

结语

此次莫迪政府发布《北极政策文件(征求意见稿)》,既是对过去国内呼吁加快北极战略制定声音的回应,也是印度政府试图借助北极复杂国际形势加强

① 数据来源:中国海关统计数据查询平台, <http://43.248.49.97/>.

② Rishap Vats, “The Arctic Ocean: India’s Polar Pursuits”, February 3, 2020, <https://www.statecraft.co.in/article/the-arctic-ocean-india-s-polar-pursuits>; Stephen Blank, “India’s Arctic Energy Partnership with Russia”, October 24, 2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/indias-arctic-energy-partnership-russia>.

③ Sangeeta Khorana, “The FTA: A Strategic Call for the EU and India?”, October, 2020, https://ecfr.eu/special/what_does_india_think/analysis/the_fta_a_strategic_call_for_the_eu_and_india.

④ V Pronina, K Yu Eidemiller, V K Khazov, A V Rubtsova, “The Arctic Policy of India”, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Vol. 539, 5th International Conference “Arctic: History and Modernity”, March 18–19, 2020, p. 8, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/539/1/012047/pdf>.

⑤ Devikaa Nanda, “India’s Arctic Potential”, Observer Research Foundation, February, 2019, https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/02/ORF_Occasional_Paper_186_Arctic.pdf.

在极地事务影响力的重要举措。而印度对北极能源开发重视程度的提升则是此次文件中的一个重要亮点，其背后战略意图是试图借助与俄罗斯等主要北极国家的经济合作，增强其在北极治理中的话语权，并强化在北极事务中与中国的竞争。但是印度能源进口结构、国内经济发展困境、美俄对立以及印度与周边国家复杂的关系都让印度难以有效实现其在该文件中所制定的各项目标。于中国而言，由于中印双边关系的紧张，印度此番对北极能源开发的关注实际上也很难转化为中印在北极事务上的合作，相反还可能给中国参与北极事务制造诸多潜在障碍。虽然印度可能在中短期内无力实质性参与北极开发，但是作为一个长于战略议题构建的国家，印度极可能成为未来“中国北极威胁论”的又一重要推手。此次印度北极政策的转变需要引起中国学界和相关政府部门的警惕，在中国参与北极治理，建设“冰上丝绸之路”的过程中也要积极关注其他域外国家的政策立场，防止未来出现北极域内外国家联手反制中国参与北极事务的被动局面。

(责任编辑 刘 务)

scale of industries starting to replace China's supply chain. However , the reorganization of supply chain between China and ASEAN countries is mainly due to China's economic transformation and rising production costs , and China – U. S. trade friction has only played a role in boosting this phenomenon. Trade frictions and COVID – 19 may promote the transfer of supply chains of companies in China to ASEAN countries in the short term. But in the medium and long term , due to factors such as the small size of markets of ASEAN countries , the fragile economic structure , the lack of a unified market mechanism , and the countermeasures of the U. S. , the reorganization of supply chain between China and ASEAN countries has been limited to certain areas and countries. The reorganization of supply chain in East Asia , centered on China , will be a slow process.

Key Words: China – U. S. Trade Friction , COVID – 19 , China – ASEAN Economic Cooperation , Regional Supply Chain

India's Energy Development under Its Arctic Policy in the New Era: Changes , Limitations and Impacts

Qu Jiwen , Dai Yonghong

Abstract: In early 2021 , India's Modi government issued a consultation draft on its new Arctic policy , which means that India's Arctic policy may undergo some important adjustments in the future. The purposes of this document are to integrate the long-standing differences about the Arctic policy at domestic , deal with the increasingly complex international political situation in the Arctic , and further clarify its strategic interests and policy intervention in various fields of the Arctic. In this new Arctic policy document , India's change of the position on Arctic energy development is particularly prominent. The reasons for India's transition are mainly based on maintaining energy security , strengthening competition with China and expanding cooperation with countries in other regions. However , it is not easy for India to further engage on Arctic energy development process due to the differences in bridging domestic policy disputes , the low urgency of energy demand from the Arctic , the continuous tensions between the U. S. and Russia and the complex political situation in South Asia. From the perspective

CONTENTS

of the impact of China's participation in the Arctic , India's policy adjustments have a certain role in promoting the development of Arctic energy , but it will also bring some obstacles to the cooperation between countries outside the Arctic because this policy has content against China. Also , it is highly possible that India would become an important promoter of the "China threat theory" in the Arctic.

Key Words: India , Arctic Policy , Energy Development in the Arctic , Indo – Russia Energy Cooperation