

## 政治

# 北极争端与俄罗斯的北极战略

李绍哲

**【内容提要】** 全球气候变暖使得北极地区的冰盖加速融化，北极地区的地缘战略地位凸显，对北极的争夺逐渐成为地缘政治竞争中一个比较突出的现象。俄罗斯是北极地区最重要的大国，对北极地区拥有得天独厚的地缘优势，在北极有经济、军事、安全等诸多战略利益。俄罗斯为实现这些战略利益采取了政治、科学、军事、经济和法律等多项战略措施。中国必须尽快制定北极战略，确定中国在北极的利益范围，认真研究维护中国在北极正当权益的各种手段和途径。

**【关键词】** 北极争端 俄罗斯 北极战略

**【中图分类号】** D83/87.512.0 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-1094 (2011) 06-0017-0006

北极地区是指以北极点为中心，北极圈以内的地区，范围包括北冰洋及附属岛屿、北美大陆和欧亚大陆的北部边缘地带，主要由北冰洋和环北极国家濒临北冰洋的沿海地区组成，水陆总面积2100万平方千米，其中陆地面积近800万平方千米<sup>①</sup>。北极和南极是地球上最后两块尚未开发的处女地。

北极地区蕴藏着丰富资源，潜藏着巨大的经济和地缘战略价值。美国地质调查局(USGS)2008年的报告表明，在全球尚未探明但可开采的矿藏量中13%的石油和30%的天然气蕴藏在北极地区<sup>②</sup>。除油气资源外，北极地区煤炭储量高达1万亿吨，占世界煤炭储量的1/4。北极地区还有富饶的渔业、淡水和森林资源以及铜、锌、铅、石棉、金刚石、金、银和稀土等矿产资源。资料显示，阿拉斯加西北部地区拥有地球上最大

的锌矿，西伯利亚西部地区的诺里尔斯克镍业公司是世界上主要的镍和钯生产商，同时也是最大的铜生产商之一。加拿大的巴芬岛是地球上未开发的最优质铁矿石产地。北极地区的渔业资源也非常丰富，且从未进行过大规模的商业捕捞。北极地区冰雪覆盖，而目前世界淡水资源日益匮乏，北极的淡水资源无疑也是一笔宝贵的财富。

近年来，随着全球气候变暖北极冰层逐渐融化，北极航线也被提上议事日程。此外，北极的战略位置非常重要，历来是苏联以及现在的俄罗斯、美国战略核武器前沿部署的基地：北极的冰层使得侦察卫星无能为力，为战略核潜艇提供了

<sup>①</sup> 林曦：《俄罗斯全面实施北极国家政策》，载《全球科技经济瞭望》2010年第1期。

<sup>②</sup> USGS“Arctic Oil and Gas Report, A USGS fact sheet from July 2008”，<http://geology.com/usgs/arctic-oil-and-gas-report.shtml>

**【作者简介】** 李绍哲，解放军外国语学院欧亚语系讲师。

天然保护；冰层断裂碰撞的噪音基本掩盖了潜艇的噪声，使得声呐监视设备无用武之地；北极地区的电离层扰动频繁，从而妨碍雷达系统对战略导弹的监测能力，而猎潜舰船因冰层难以发挥反潜功能。冷战后北极的军事地位并没有削弱，反而有所加强。

北极地区以其巨大的经济价值、重要的军事地位、对全球贸易格局的重大影响以及巨大的科研价值，正逐渐成为世界各国关注的热点，并引发各国的争夺。

## 一、北极争端

北极争端主要包括自然资源的争夺和北极航道控制权的争夺。一方面，由于地理位置和历史原因，对北极的争夺主要发生在俄罗斯、美国、加拿大、丹麦和挪威北极 5 国之间，争夺的焦点是海上划界、北冰洋大陆架的划分以及北极航道的控制权；另一方面，北极国家正试图通过双边协议的方式解决彼此间的北极争端，将非北极国家排斥在外，企图独享北极经济、战略资源。

### （一）对北极自然资源的争夺

北极自然资源的争夺实质上是对北极陆地和海洋划界的争夺。北极圈内涉及的国家有俄罗斯、美国、加拿大、瑞典、芬兰、冰岛、丹麦和挪威，这 8 个国家通常被称为北极 8 国。由于地理和历史原因，对北极陆地和海洋划界的争夺主要发生在俄罗斯、加拿大、美国、丹麦和挪威 5 国之间。北极 5 国的领海和专属经济区都向北冰洋扩展，都极力在北极地区占有更广阔的海域，从而能拥有更多的资源，这必然导致上述 5 国在领海、岛屿以及专属经济区的主张相互冲突。其中“美国和加拿大之间对于阿拉斯加大陆架划分问题的争端，加拿大和丹麦之间的汉斯岛归属争端，俄罗斯与丹麦、挪威、加拿大有关罗蒙诺索夫海岭（хребет Ломоносова）的归属之争最为激烈”<sup>①</sup>。

北极 5 国对大陆架归属问题的争夺，实质上还是为了海洋划界。由于北极油气资源主要蕴藏在离北冰洋沿岸 300 ~ 500 海里的海底，使得北极 5 国对北冰洋大陆架的争夺空前激烈。根据

1982 年签署的《联合国海洋法公约》（Конвенция по морскому праву ООН），沿海国家可对从其领海基线算起不超过 200 海里（370 千米）的海域拥有经济专属权。如果沿海国家认为本国自然延伸的大陆架远远超出 200 海里，则需要在加入该公约之日起 10 年内，向联合国大陆架界限委员会提交相关申请，并提供科学证据<sup>②</sup>。

为延伸各自专属经济区，5 国近年来加强了对北冰洋海底的科考调查，寻求对已有利的科学证据，并纷纷向联合国大陆架界限委员会提交申请。俄罗斯 2001 年就向联合国提出申请，要求拓展其位于北极的大陆架边界，但因证据不足被驳回，俄罗斯准备 2012 年再次提出申请<sup>③</sup>。挪威已在 2006 年递交了延伸专属经济区的相关申请，加拿大和丹麦准备在 2013 年和 2014 年提交申请<sup>④</sup>。美国虽然不是《联合国海洋法公约》签字国，但也已经表示，将要求获得阿拉斯加沿岸地区向北冰洋延伸 600 海里的岸基区拥有权<sup>⑤</sup>。

显而易见，目前这些国家提出的领土、领海声明相互重叠，即便他们提出申请，联合国大陆架界限委员会也不能对一个以上国家提出主权要求的地域作出裁决，这些国家必须通过相互协商解决领土争端。

### （二）对北极航道控制权的争夺

由于全球气候变暖，北冰洋海冰加速融化。根据一些气候模型的预测，北冰洋最早在 2030 年将出现夏季无冰的可通航条件<sup>⑥</sup>，北极将会出现两条连通大西洋和太平洋的北方航线，分别被称为西北航道和东北航道。西北航道东起戴维斯海峡和巴芬湾，向西穿过加拿大北极群岛，经阿拉斯加北面波弗特海和白令海峡抵达美国和加拿大在太平洋的港口；东北航道起始于西欧和北欧

① Татьяна Вильде, “Арктика: Россия открыла «ящик Пандоры»”, <http://nationals.elco.ru/russia-economy-saakyan.html>

② 董爱波:《北冰洋沿岸国同意根据公约解决大陆架延伸问题》, [http://www.china.com.cn/international/txt/2008-06/03/content\\_15608556.htm](http://www.china.com.cn/international/txt/2008-06/03/content_15608556.htm)

③ Татьяна Вильде, “Арктика: Россия открыла «ящик Пандоры»”.

④ 周良:《北极权益争端中的中国姿态》, 载《经济参考报》2011 年 4 月 19 日。

⑤ 刘新宇:《海床, 另一种危险的“可能”》, 载《环球》2008 年第 1 期。

⑥ Lawson Brigham, “The Arctic Is Experiencing a 21st-Century Gold Rush”, <http://www.homepagedaily.com/Pages/article10413-the-arctic.aspx>

港口,沿西伯利亚岸边穿过俄北部海域,经过白令海峡可以到达东北亚港口。

如果北极航道可以常年开通,从西欧到东亚、北美洲东西海岸船只的航行时间、距离将会大大缩短,可以降低大约40%的海上运费。届时北极航道将会与苏伊士运河和巴拿马运河展开激烈的竞争,整个国际航运格局会发生很大变化,而且北方航线的开通将把北美、俄罗斯、西欧、东亚联系在一起,形成环北极经济圈,这必然深刻影响世界贸易、经济和地缘政治格局。

由于北极航道具有潜在的经济和地缘战略价值,北极国家通过各种手段强化对这一航道的管辖和控制权。加拿大和俄罗斯主张北极航道是两国内水并出台了国内立法来明确其对两大航道的管辖权。美国和加拿大在划定西北航道上波弗特海分界线方面存有分歧,加拿大坚称对该航道拥有主权,在使用该航道时必须征求其同意。美国认为这是一片开放水域,其舰船拥有不受妨碍的通行权。

加拿大与丹麦在汉斯岛的归属以及格陵兰岛和埃尔斯米尔岛之间的海峡控制线问题上存在争端<sup>①</sup>。与此同时,美俄在从白令海到北冰洋的确切海界问题上也意见相左。

俄罗斯、加拿大对北极航线的单方面控制引发非北极国家的强烈不满。美国将两大航道定位于国际航道,宣称过境通行制度适用于北极航道,美国保留在北极地区自由航行与飞行的权利。美国的主张得到了多数非北极国家的支持。

## 二、俄罗斯的北极战略

2009年3月俄罗斯公布了《俄联邦2020年前北极政策及远景规划》(下称“北极战略”),文件明确界定了俄罗斯在北极的各种利益,成为指导俄罗斯在北极行动的指南,其目的是为了保障俄罗斯在北极地区的主导地位,实现俄罗斯在该地区的综合竞争优势<sup>②</sup>。

### (一) 俄罗斯“北极战略”的主要内容

俄罗斯“北极战略”详细规定了其北极地区在社会发展、军事安全、生态安全、信息技术和

通信、科学技术以及国际合作领域的目标和任务。主要内容有:

俄罗斯首先将加紧地质勘探与水文测绘,2011年前完成对北极地区的勘探工作,以获得可以证明北冰洋海底部分区域是俄大陆架延伸的确凿证据,为北极地区的南部划界创造主动条件。

其次,建立完善的安全机制,组建北极部队,将俄北极地区置于联邦安全局的控制之下,保护该地区领土、领海、人口、重要目标和设施的安全。同时,谋划东北航道的建设与管理。支持破冰船、救援船等舰船的建造,建设港口、导航台等基础设施,建立监测体系,负责管理和疏导船只航行,强制外国船只接受破冰、领航服务,制定新的北极航行规则。

第三,加强科技研发,在保护北极生态环境的前提下为海洋矿产资源的开采和生物资源的开发利用提供科技支撑。北极战略提及2020年之前北极将成为俄罗斯“主要战略资源基地”

( ведущая стратегическая ресурсная база ), 2012~2015年,俄罗斯将力争赢得国际社会对俄方拥有北极部分地区经济专属权的认可,并着手开发北极资源。梅德韦杰夫总统也明确提出北极大陆架是俄罗斯能源安全的保证,北极应该成为21世纪俄罗斯资源的基地<sup>③</sup>。

第四,以相关国际法和双边协议为基础,在维护俄罗斯利益的前提下积极与其他北极国家开展合作,增强与北极理事会(Арктический совет)、巴伦支海欧洲北极地区理事会(Евро-Арктический Совет Баренцева Региона)等组织的联系,通过经济、科技、文化等方面的交流与合作巩固和改善俄与北极国家之间的睦邻友好关系,共同合理开发北极自然资源和保护环境。

### (二) 俄罗斯“北极战略”的特点

俄罗斯“北极战略”的主要目标是追求俄罗

<sup>①</sup> 乐蕴:《北极地盘谁做主》,载《新民周刊》2011年7月20日。

<sup>②</sup> Президент Российской Федерации “Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу”, <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

<sup>③</sup> RIA Novosti “Russia to deploy special Arctic force by 2020-Security Council”, <http://en.rian.ru/russia/20090327/120769411.html>.



斯利益的最大化。为达成这一目标，俄罗斯将综合使用司法、军事和外交手段。

1. 俄罗斯力图通过司法手段，谋求领土要求。俄罗斯除了经常以主权声明、北冰洋洋底插国旗等方式宣示主权，企图造成领土、领海管辖的既成事实之外，从未放弃以科学证据证明其领土要求的合法性。2007 年 7 月，俄罗斯一百多名科学家赴北极科考，考察俄罗斯大陆架在新西伯利亚群岛和北极点之间地带延伸的界限，查证罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫隆起（поднятие Менделеева）是否将俄罗斯大陆架延伸到格陵兰岛。2008 年 9 月，俄罗斯完成了代号“北极—2008”（Арктика-2008）的北极气候变化科考，取得了北极海域气候、环境状况的综合信息，研究了北冰洋与大西洋、太平洋之间的气候相互作用<sup>①</sup>。类似的科考年年进行，重点放在洋底土壤分析与深层地质探测，以证明其是俄罗斯大陆架的自然延伸。

2. 部署军力配合司法手段。俄罗斯一方面使用法律手段谋求领土要求合法化，另一方面用武力配合其法律诉求。俄认为武力是谋求国家利益不可或缺的保障和手段，强调将对入侵本国“北极领土”的一切敌对行动给予坚决回击。对此，俄媒体的表述是：“北极纷争的结果不是由国际法，而是由军事实力决定的。”2011 年 7 月 1 日俄国防部长阿纳托利·谢尔久科夫（Анатолий Сердюков）证实，俄罗斯拟向摩尔曼斯克和阿尔汉格尔斯克等地派驻两个特种旅，以维护俄在北极地区的利益<sup>②</sup>。同时，俄罗斯政府决定投巨资对北方舰队的武器装备进行升级。北方舰队是俄海军实力最强的舰队，基地设在摩尔曼斯克，俄 2/3 的海上力量都集中于此，它拥有俄新型核潜艇，装备了新型“布拉瓦”海基洲际弹道导弹。

俄罗斯用武力配合北极领土的法律要求，在某种程度上就是想造成既成事实。即使科学考察的证据不被联合国大陆架界限委员会接受，俄罗斯也不会轻易放弃领土要求，如有外国“入侵”，俄罗斯不惜与之兵戎相见。

3. 加强外交努力，构建北极合作协商机制。以武力解决北极领土争端只是最后的手段，一旦

爆发冲突，相关国家将蒙受巨大的经济损失，在军事对峙中开发北极是不可想象的。俄“北极战略”明确强调俄罗斯要加强与北极国家、国际组织的合作，尤其是与北极理事会和巴伦支海欧洲北极地区理事会的合作。北极理事会成立于 1996 年，成员包括俄罗斯、美国、加拿大、芬兰、冰岛、丹麦、瑞典和挪威 8 个国家，观察员国法国、英国、荷兰、西班牙、德国和波兰 6 个国家，主要宗旨是研究北极气候变化、可持续发展、北极监督和评估、永久污染物处置。北极理事会与多个国际组织如北欧理事会、联合国环境保护署、联合国开发计划署等有着密切联系。1993 年成立的巴伦支海欧洲北极地区理事会包括俄罗斯、丹麦、冰岛、芬兰、瑞典和欧盟委员会，是俄罗斯与欧洲北极国家合作的框架基础。2008 年 12 月，俄罗斯与瑞典、挪威、芬兰在莫斯科签署了政府间合作协议，决定在巴伦支海及北极欧洲部分开展预警、防灾和紧急情况处理方面进行合作，协议中还包括加强边境地区合作、开展联合演习、提高协同效率及紧急情况处理能力等内容。为有效落实该协议，上述 4 国将成立一个由 4 国代表组成的联合委员会，约定每年或在必要时间举行会议，以规划和协调相互间的合作，并对协议的执行情况进行评估。协议签署将为各方今后的合作提供共同的法律依据<sup>③</sup>。

在尊重国际法的基础上用外交手段解决北极领土争端取得了一定成效。经过长达 40 年的协商，挪威和俄罗斯就巴伦支海的一条新分界线签署了一项协议<sup>④</sup>。现在的北极由 8 个周边国家共同管理，他们表示彼此间要比以往任何时候都要加强合作，具体到在北极进行的科学研究上，这一领域的国际合作已达到比较紧密的程度。

据俄新社 2011 年 11 月 11 日报道，俄罗斯

<sup>①</sup> Крупеник Н. “Экспедиция “Арктика-2008” открыла крупную колонию редкого вида белой чайки на островах Гейберга”, <http://www.nkj.ru/news/14250/>.

<sup>②</sup> 苏铃：《北极打响“争夺战”：俄罗斯将向北极派驻特种旅》，<http://www.people.com.cn/h/2011/0704/c25408-1-692175554.html?navigation=1>

<sup>③</sup> 张浩：《俄与北欧国家签署北极合作协议》，载《科技日报》2008 年 12 月 14 日。

<sup>④</sup> Simon Shuster, “The Race for Arctic Oil: Is Russia Ready to Share?” <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2021644,00.html>

总统梅德韦杰夫表示,俄罗斯将继续捍卫自己在北极地区的利益,同时将投入资金对其进行研究。他说:“如果我们不这么做的话,就会有其他国家在那里发号施令。这并不意味着他们是我们的敌人,但是北极和北冰洋地区毗邻我们。如果运用国际法律术语的话,海洋是我们的海岸和海洋空间,从地理和那里蕴藏的巨大资源角度看都是这样。”他同时称,位于地球其他地区的国家也准备投资研究北极,这是个令人惊讶的事实。

俄罗斯日前对外宣布计划在北极圈内修建一座超现代化的城市。这座城市将被命名为“乌姆卡”(Umka),最初容纳5000居民。城市的设计者、建筑师瓦莱里·尔热夫斯基说:“作为俄罗斯的北极前哨,这座城市将极具战略意义。”

### 三、中国的应对策略

中国的和平崛起与长远发展对能源与其他矿产资源有巨大的需求,而北极丰富的资源与相对较短的运输距离为我国提供了一个新的选择。中国对外贸易的货物运输主要由海上运输承担,可以说,海上运输是中国经济发展的生命线,但是,由于南中国海的争端以及“马六甲困局”使我国的能源与货物运输处于受制于人的状态。北极航道一旦开通,必将缓解目前困扰我国的“马六甲困局”,而且将带动中国北部沿海地区的经济发展。

因此,虽然开通北极航道还是几十年之后的事情,虽然大规模开发北极还面临一系列技术难题,但考虑到北极丰富的资源和北极航道潜在的巨大战略价值,考虑到我国未来可持续发展的需求和安全,中国不能在这场激烈的北极争夺战中做一个旁观者,无所作为。我们应该尽早谋划,积极行动,争取并捍卫我国在北极地区的正当权益。

目前,国际上没有专门关于北冰洋和北极地区法律地位的规则和条约。正由于相关国际法的缺失,北极理事会从仅仅扮演咨询顾问的角色向通过具有法律约束力的协议方向转变。2008年5月,在格陵兰岛的伊鲁利萨特举行了北极理事会

会议,通过了《伊鲁利萨特宣言》,其中声明“我们认为没有必要再建立一个新的广泛性的国际法律制度来管理北冰洋”<sup>①</sup>。纵观这个宣言,我们不难发现,北极5国既不愿意制定新的国际条约来限制他们在北极的行动,也不希望其他国家插手这一地区,分享这里的资源,北极5国希望通过双边或多边协商来解决内部纷争,以此阻止其他国家进入该地区,这种“内部协商,外部排他”的5国共识,对非北极国家争取在北极地区的权益十分不利。

从维护我国可持续发展和国家安全的高度来看,中国有必要制定自己的北极战略,明确中国在涉及北极事务中的身份定位与各项权益,认真研究捍卫中国在北极地区各种权益的手段和方法。

中国应该在承认北极国家正当权益的前提下,研究如何以现有国际法为基础维护非北极国家的正当权益,打破北极资源被少数国家掌控的局面。北极资源虽然可能被5个貌似合理的对其提出主权要求的国家分割,但并不会以“先到先得”的形式出现,因为《联合国海洋法公约》对各国产生重要约束。根据该公约,北极5国所拥有的只是其领海范围内200海里专属经济区的开采权,而沿海国管辖范围之外的海洋属于“国际海底区域”,其资源属于“全人类共同继承的遗产”。除《联合国海洋法公约》外,与北极地区直接相关的国际条约还有1925年生效的《斯匹次卑尔根群岛条约》,作为《斯匹次卑尔根群岛条约》缔约国的中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》的缔约国,中国有分享“区域”及其资源的权利,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。

中国应该加强与广大非北极国家的合作,推动国际社会在联合国的框架下制定有关北极事务的新条约,使其回归到国际社会参与治理的道路上来。美国有学者主张,“把北纬88度以北的

<sup>①</sup> 张胜军、李彤:《中国能源安全与中国北极战略定位》,载《国际观察》2010年第4期。

所有地区划为国际海洋公园和国际科学研究中心”<sup>①</sup>。丹麦希望“各国遵守联合国有关北极地区领土归属的相关规定，承认联合国对于各种领土争端的裁决权”<sup>②</sup>。中国应该大力声援和支持这样的主张和建议。

中国应该加强与北欧国家的友好合作关系，以此作为扩大中国在北极事务影响力的突破口。北欧国家在北极利益攸关却又缺少足够的实力，与俄美抗衡力有不逮，必然愿意与中国合作。挪威外交大臣约纳斯·加尔·斯特勒认为，“北极地区具有全球范围的影响，挪威政府认为像中国这样的‘全球行动者’应该拥有合法利益，并且可以为该地区的发展作出宝贵贡献”<sup>③</sup>。如果中国能与北欧国家建立长期的北极事务合作机制，中国就能进一步扩大在北极事务上的发言权。

中国应该加强对北极的科考投入和重视，为中国在北极地区的权益提供法理和科学依据。

中国 1999 年、2003 年、2008 年和 2010 年曾经 4 次对北极进行了科学考察，并在挪威的斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松（Ny-Alesund）地区建立了面积为 567 平方米的黄河站。目前正在建造第一艘极地破冰船，但我国的投入还不足以进行除气象之外的科考项目。没有强大的科研力量作支撑，就无法为自己主张的权益提供合理合法的法理和科学根据。中国要想在北极争夺战中有所斩获，就必须加大对北极的科学考察和相关的学术研究，除了北极自然资源方面，还应研究北极冰川融化后对世界气候、淡水、航运、贸易格局和地缘政治的影响。（责任编辑 靳会新）

① 周良：《北极权益争端中的中国姿态》，《经济参考报》2011 年 4 月 19 日。

② 耿学鹏：《五国会商北极领土争端》，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/29/content\\_8271371.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-05/29/content_8271371.htm)

③ 洪俊杰：《中国在北极拥有合法利益》，《解放日报》2010 年 8 月 31 日。

## Arctic Disputes and Russia's Arctic Strategy

LI Shaozhe

**Abstract:** As global climate getting warmer, the acceleration of ice cap melting in the Arctic region makes the geostrategic position of the region much more noticeable. The geopolitical rivalry for the Arctic region has heated up. Russia, which is the most important power in the region, has unique geo-superiority, and economic, military and other strategic interests in the region. In order to achieve these interests, Russia has taken many strategic measures. China must develop its own Arctic strategy as soon as possible, determine the scope of Chinese interests in the Arctic region, carefully study a variety of ways and means to safeguard China's legitimate rights and interests in the region.

**Key words:** Arctic disputes; Russia; Arctic strategy