

俄罗斯参与全球海洋治理 和维护海洋权益的政策及实践

王邴久 徐晓天

【内容提要】俄罗斯是三面环洋的世界海洋大国，不论沙皇俄国、苏联时期还是如今的俄罗斯，都非常重视对周边和全球海洋的研究、开发和利用，苏联时期甚至达到与美国在全球海洋领域两极竞争局面。现在作为苏联继承国的俄罗斯综合实力明显下降，但其支撑世界海洋大国的雄心依然。近三十年来俄出台一系列海洋战略和政策文件，将参与全球治理与维护海洋权益密切结合，力争通过加大在北冰洋和北极地区海上权益拓展，巩固在南极的战略地位，主动以《联合国海洋法公约》为基础参与解决全球其他对俄重点海域的划界谈判，实现其涉海利益的最大化，同时也为与相邻国家开展合作创造良好条件。中俄充分发挥战略协作伙伴关系的作用，在国际海洋利益博弈中相互策应，对遏制北约和美国同盟对俄安全挑战，增强俄海上安全防御能力和自信大有助益。

【关键词】俄罗斯 海洋治理 北极战略 海洋权益

【中图分类号】D83/87.512.31 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2019)05-0039-0016

【作者简介】王邴久，中国现代国际关系研究院俄罗斯中亚研究所研究员，国务院发展研究中心欧亚社会研究所研究员；徐晓天，中国现代国际关系研究院海洋研究所所长。

【基金项目】国家社会科学基金研究专项《中国参与全球海洋治理：理念、政策与路径》（项目批准号：17VHQ009）阶段性成果。

俄罗斯作为横跨欧亚大陆和北极圈面积最大的国家,其对北冰洋和北部安全的关注与投入是其他任何国家不可比拟的,但在近三十年国家实力跌宕起伏的背景下,俄罗斯经济和军事实力均难以达到像苏联鼎盛时期那样按国家战略需要将利益触角扩展至世界各大洋和地区,只能按周边为主、安全为要的原则适当收缩海洋战略的重心,将更多精力和资源投入到经略周边的北冰洋、太平洋、大西洋及南极、里海中,努力塑造负责任海洋大国形象。在全球海洋治理和海洋权益的博弈中,俄罗斯一方面利用国际法维护和争取自己的权益,另一方面,俄也重视参与国际机制和相关国际法律体系的建设,注重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,通过利用《联合国海洋法公约》等合法途径解决矛盾和争议,在综合能力有限的情况下积极维护俄罗斯海洋权益,也为全球海洋治理做出了自己力所能及的贡献。

一、综合施策巩固俄在北极和北冰洋的特殊重要利益

北极和北冰洋是俄罗斯的特殊利益区,这是因为俄领土深入北冰洋的区域从东经30度到西经170度,几乎占北极圈内各国全部陆地边界总和的一半和俄罗斯全部海洋边界的3/5。漫长的海洋边界、广阔的领海和海洋经济区、丰富的自然资源、寒冷的气候等构成北冰洋和北极地区对俄的特殊重要性。尤其近几十年来随着全球气候变化,北极开辟海上运输航道成为可能,俄罗斯想抓住这一“天赐良机”,打造北方海航道^①,强化俄在北极的特殊战略地位,使北极更好地为俄罗斯的国家安全与经济振兴服务。此外,近年来俄罗斯与美国及北约集团在包括北极地区的政治和军事对立日趋凸显,这些因素也迫使俄罗斯高度重视对北极和北冰洋的经略。

为维护北极地区的国家利益,俄罗斯在出台《1998—2013年前俄罗斯联邦世界海洋计划》(1997年)、《2020年前俄罗斯海洋学说》(2001年)和《2030年前俄罗斯联邦海洋活动发展战略》(2010年)三大战略文件的基础上,于2008年、2013年和2014年又分别发布了《2020年前俄罗斯联邦北极地区国家政策原则及远景规划》《2020年前俄罗斯联邦北极地区发展和国家安全保障战略》《2020

^① 现在各方公认的提法是“北方海航道”。参见李振福、丁超君:《中俄共建北方海航道研究》,载《俄罗斯学刊》2018年第6期。

年前俄罗斯联邦北极地区社会经济发展国家纲要》。这些文件构建起俄罗斯北极战略的基本框架，其中明确规定俄在北极地区的国家利益主要体现在四个方面：一是作为保障国家社会经济发展的战略资源基地；二是保持北极地区作为和平与国际合作的区域；三是保持北极地区独特的生态系统；四是使用北方海航道，使其成为俄在北极地区的国家交通运输干线和未来国际海上运输主要通道^①。为此，俄罗斯在实践中主要采取以下政策：

第一，积极参与和利用北极理事会（Arctic Council）平台巩固俄在北极和北冰洋的法律地位。在北极和北冰洋问题上，俄罗斯非常重视北极理事会的作用并积极参与其中。北极理事会1996年9月成立于加拿大渥太华，由美国、加拿大、俄罗斯、挪威、瑞典、丹麦、芬兰、冰岛八个领土处于北极圈的国家以及六个北方土著民族联合会组成，中国、日本、韩国、意大利、新加坡等作为观察员国。该组织实际是一个高层次国际论坛，每两年召开一次，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协调与合作，研究全球气候变化对北极的影响。俄认为，北极理事会是解决北冰洋和北极地区问题的重要国际组织，因而积极参加其中的活动并努力把这一组织变成解决北极问题的主要国际组织，反对北约和北极以外的国家介入北极事务。正如俄罗斯在北极理事会特别代表安东·瓦西里耶夫所说：“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。那些说北极未来为争夺资源不可避免地要发生冲突的人，要么不了解北极现状，要么是想浑水摸鱼。”^②在俄罗斯的积极参与和推动下，北极理事会先后通过了《北极环境保护战略》（1996年9月）、《北极搜救协定》（2011年5月）等重要合作文件，制定了《防止陆地活动污染北极海洋环境的地区性规划》等北极地区环境保护合作规划，形成了通过对话解决争议的良好氛围。

第二，主动借助《联合国海洋法公约》努力扩大俄北冰洋大陆架范围。在北极划界问题上，俄罗斯宣布遵守1982年签署的《联合国海洋法公约》，按此公约规定，北极国家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，

^① Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 27.07.2001). <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-na-period-do/>

^② Антон Васильев: делить в Арктике нечего. 12 сентября 2012. http://www.arctic-info.ru/news/politika/anton_vasilev_delit_v_arktike_nechego/

但它们必须自加入该公约之日起10年内提交相关申请^①。为延伸自己的外大陆架,相关国家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划界委员会提交相关申请。2002年,俄罗斯曾向该委员会提出申请,要求支持北冰洋海床与西伯利亚大陆架相连的说法,但联合国大陆架划界委员会以证据不足为由拒绝其申请。2007年8月,由俄罗斯国家杜马议员等组成的探险小组乘坐一艘小型潜艇潜入北冰洋海底,用机械手臂把一面用钛金材料制作的俄罗斯国旗插在北极点深度达4261米处的海床上,以此宣示俄罗斯对北冰洋海底的拥有权,引起国际舆论一片哗然。为进一步寻找科学依据,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的陪伴下完成了北极海底测绘图,以此证明西伯利亚大陆架与北极海底山脊相连,并准备再次向联合国大陆架划界委员会提出对北极海底大陆架的主权要求。

第三,坚定推进北方海航道开通和相关设施建设。北方海航道正在成为国际上广泛关注的海洋新航道,随着全球气候变暖,原来冰封的北极现已能在一年内有近一两个月的通航期,借助破冰船还可有更长时间通航。目前北方海航道主要有沿加拿大北极群岛附近的西北航道和俄罗斯北部沿海的北冰洋海域的东北航道。东北航道所经海域基本属于俄罗斯领海或海洋专属经济区,因而俄认为其管辖权归己。虽然该航道每年通航时间短,遇到冰山的危险性高,必须有破冰船开路或提供安全保障,但与传统上经苏伊士运河或巴拿马运河的欧亚航线相比,里程和时间缩短近半,因而具有相当大的吸引力和竞争力。对俄而言,它的开通不仅可以促进俄北极地区发展,而且可以提高其地缘政治地位,赚取可观的航道使用费。为此,近年来俄政府不断加大政策和经济投入,力争2019年使北方海航道的货物运输量超过2400万吨,2024年达到或超过8000万吨^②。2019年3月18日,俄政府批准多艘外国液化天然气船未来在北方海航道行驶,这是俄首次宣布允许外国此类船只在北方海航道行驶。不过,此次批准外国液化天然气船只在俄北方海航道行驶是有前提条件的:这些船只必须与俄方签署为期15年(到2043年12月30日)的商业合同。它们如果运输俄在北极地区生产的液化天然气,必须在位于北冰洋沿岸的萨别塔港装载,也可从这里转运到西部的摩尔曼斯克港或东部

① 《联合国海洋法公约》,载中华人民共和国外交部网站,<http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20180718/1531876010093.pdf>

② Концепция федеральной целевой программы "Мировой океан" на 2016 - 2031 годы . 22 июня 2015. <http://docs.cntd.ru/document/420282736>

的彼得罗帕夫洛夫斯克—堪察加港装载^①。2019年4月10日,俄政府副总理特鲁特涅夫在主持关于北极发展的会议上指出,为了建立有竞争力的运输走廊,必须准备安全航行的条件。应当构建相应能力,具备事故救援手段,可提供高质量的导航和医疗服务,降低破冰船伴随的成本费用。只有这样才能指望投资者来参与,来共同从事北方海航道的运行^②。目前,俄政府正在加大力度做好北方海航道的各项准备工作,包括建造油轮、破冰船队及港口铁路基础设施建设等。俄罗斯在北极地区亚马尔开采石油和天然气的诺瓦泰克公司2018年12月宣布计划到2024年全年使用北方海航道的东部航道。俄方还注重在国际上推介北方海航道以吸引更多外企和外资参与沿岸港口设施建设和航道使用。中国国家主席习近平2017年7月访俄时表示,中国欢迎并愿意积极参与俄方提出的共同开发北方海航道的倡议^③。事实上,中方自2012年派出“雪龙”号科考船成功首航北极东北航道后,由中远海运集团于2015—2017年间先后派出“永盛”号、“莲花松”号、“大安”号、“天健”号、“天乐”号和“天福”号完成了北方海航道往返运输试验,为参与建设和使用北方海航道打下良好基础^④。

第四,着力完善北极地区军事设施,加强安全保障。随着北极资源储量探明越来越丰富,通航条件渐趋具备,其战略地位也在相应上升,这对俄维护北极边界安全和地区稳定提出了新的要求,尤其美国近年来不断促使北约东扩,不断增加在北极地区的军演。2018年7月,美国时任国防部长马蒂斯宣称,美国应当把北极博弈带上新高度,或将在北极地区增派海岸警卫队。10月,美军“杜鲁门”号航母编队驶入北极圈内的挪威海参加北约“三叉戟接点”演习,这是美军航母时隔27年后再次在北极圈内行动^⑤。面对美国和北约的战略进逼,俄感到该地区安全压力陡增。自2018年以来,俄罗斯进一步加大北极军事部署与活动力度,俄米格-31“猎狐犬”高空高速截击机、图-95MS战略轰炸机、图-160战略轰炸机等开始在北极地区实施常规巡逻飞行。俄北方舰队在北极地区先后进行“棱

① Некоторым иностранным судам разрешили перевозить СПГ по Севморпути//РИА Новости. 18 марта 2019 г. <https://ria.ru/20190318/1551889291.html>

② Юрий Трутнев провёл заседание президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики. 10 апреля 2019. <http://government.ru/news/36350>

③ 《习近平主席接受俄罗斯主流媒体采访在俄引起积极反响》,载新华网2017年7月4日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-07/04/c_1121261244.htm

④ 钱宗旗:《俄罗斯北极战略与“冰上丝绸之路”》,时事出版社2018年版,第197—198页。

⑤ 翟东婧:《俄将北极纳入国家安全体系 强化北极军事部署》,载环球网2019年1月2日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1621513359650372994&wfr=spider&for=pc>

堡”岸基反舰导弹系统综合演练,成功发射“缟玛瑙”超音速反舰巡航导弹^①。俄加强北极地区军事部署,既是对以美国为首的北约对俄围堵政策的有力威慑,也是为维护地缘战略安全及开发利用北极资源提供可靠保证。

二、努力保持和扩大南极科考和信息收集能力

俄罗斯作为苏联的法定继承国与南极的渊源非常深厚,早在1955年苏联就派出了第一支南极科考队并于1956年在南极建立了第一个科考站“和平站”。此后苏联又陆续在南极建立了8个常年考察站和6个夏季考察站,使之成为在南极拥有考察站数量最多、分布最广的国家之一,同时也成为对南极科学考察取得成果最丰硕的国家之一^②。

苏联解体后俄罗斯继承了在南极的全部科考站和考察船等设施及全部考察成果,伴随国家进入转型过渡期,一度因财政紧张被迫宣布临时关停两座科考站,但其对南极的科考兴趣一直未减。《1998—2013年前俄罗斯联邦世界海洋计划》中强调了保持南极考察的重要性,认为这不仅事关继承苏联时期业已形成的科考传统和成果,更关系到俄罗斯未来在世界上的地位。2010年10月俄政府批准了《2020年前和更长期俄罗斯联邦南极活动发展战略》,该文件对南极科考的重要性做了系统分析,并对未来工作进行了规划。其中规定为了继续发展南极的科考事业,将建造5艘科考船,一架轮式带滑雪用起落架的新型伊尔-114-100T飞机,并对8个科考站和季节性科考基地进行现代化改建^③。根据这一战略文件,俄此后几年逐渐加大了在南极的科考活动,取得一批成果。特别是2012年2月俄罗斯在南极极点以东大约1300千米的地面钻探,在冰面以下3769米的地方触及到一个被命名为“东方湖”的未冰冻淡水湖。该湖长250千米,湖面最宽处50千米,大小与北美洲安大略湖相当,是近400个南极冰下湖中最大的一个。东方湖之所以没有结冰,原因在于湖面上极厚的冰壳像一条毯子,能保存地热能^④。这一成

① 翟东婧:《俄将北极纳入国家安全体系 强化北极军事部署》。

② Козлов С. В. Геополитические аспекты морской политики России в условиях глобализации. Санкт-Петербург, 2006 г. С. 2.

③ Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и наиболее отдаленную перспективу. 22 октября 2010г. <http://government.ru/news/16370>

④ 《俄触及南极冰层下巨大淡水湖 意义堪比登月》,载新华网2012年2月11日。<http://tech.qq.com/a/20120211/000105.htm>

果的意义至少反映在两个方面：一是在南极高寒条件下对永久冰层进行钻探技术取得突破。东方湖的冰面温度曾下降至零下89摄氏度，创地球表面最低温度纪录，而超过海平面3300米的高海拔又加大了钻冰难度，据称科研人员为此准备和实验了大约20年^①。二是东方湖可能把一些有机生命形态已封盖大约2000万年，这也许能为在太阳系探索其他生命形态提供线索。研究人员推断，受高压和持续低温影响，东方湖所处位置条件与火星等冰壳下的条件类似，有存在微生物的可能，这将为了解冰河时代以前的一些微生物生命形态提供借鉴，而人类肉眼无法直接发现这些生命形态^②。俄罗斯南北极研究所所长瓦列里·卢金说：“我认为，把这一项目的突破与人类登月相提并论也不为过。”^③自1991年至今，俄罗斯每年都派考察队在南极各考察站工作，到2018年已经达26批，平日在南极各站点工作的人员约200人，由俄罗斯南北极研究所负责组织实施考察活动，而参与考察活动的有各部门和各领域专家。通过这些考察活动，俄方主要想达到四大目的：一是保障南极及临近地区的安全，维护《南极条约》中包括禁止军事活动等各项规定得到落实。俄通过参与国际南极监察管理委员会工作实施人类对整个南极活动的监督。二是观察气候变化对南极的影响以及对俄罗斯未来发展的影响。因为俄60%的国土被长年不化的冻土层所覆盖，南极的变化必然影响到位于北极附近的俄罗斯。三是保障航天飞行控制站点的正常运转。南太平洋、印度洋和太平洋都没有俄领土，无法建立固定的航天测控站点，除海上测控船外，在南极的站点可满足俄航天器发射及运转的测控任务。四是有助俄经济繁荣，其中包括在南极洲附近海域的远洋渔业捕捞、远洋运输等经济活动^④。俄罗斯目前在南极的各项考察活动在经费保障、项目落实、科技成果等方面与美国、中国、日本、法国和德国等一起稳居世界前十名。

关于未来南极活动，《2020年前俄罗斯海洋学说》《2020年前和更长期俄罗斯联邦南极活动发展战略》和《2030年前俄罗斯联邦海洋活动发展战略》都明确指出，主要目标是综合研究和利用南极，保证俄罗斯在南极存在或者不缺位，保证南极按国际公约只用于和平目的，平等参与南极的国际合作，保护南极的自

① 《俄触及南极冰层下巨大淡水湖 意义堪比登月》。

② 同上。

③ Лукин В. Подо льдами Антарктиды возможна другая эволюция. https://attvideo.com/video/uJLFNjUgXgw_podo-lydami-antarktidi-vozmozhna-drugaya-evolyutsiya-valeriy-lukin.html

④ Лукин В. Антарктика—регионмира, международного сотрудничества и науки. 23.07.2013. <http://korabel.ru>.

然环境和资源,保障俄罗斯航天活动在南极的观察和监测站点正常运转,保障俄罗斯南极各考察站点等基础设施的安全使用和逐年升级改造。实现这些目标分为三个阶段,第一阶段(2010—2013年)巩固俄罗斯在南极的全面立场,完善俄在南极以“进步”站为重点的科考飞机起降点和科考船只停泊码头;第二阶段(2014—2020年)将俄南极科考综合水平提高到世界领先水平,对南极科考站点的科研设施、飞机、船只、特种考察车辆等逐渐实施现代化升级改造;第三阶段(2021—2030年)在继续完善第一和第二阶段目标和任务的基础上,保持俄在南极科考的领先水平和对南极事务的重要影响地位^①。

三、主动参与解决和调解对俄重要海域的矛盾及分歧

俄罗斯是三面环海的世界海洋大国,其海洋区域与挪威、瑞典、芬兰、波兰、爱沙尼亚、立陶宛、格鲁吉亚、乌克兰、罗马尼亚、朝鲜、日本、土耳其、美国等13个国家的海域毗连。作为拥有众多海洋邻国和漫长海岸线的国家,苏联及俄罗斯都比较注重主动参与解决与邻国的海洋划界问题,譬如苏联时期就先后与波兰(1985年)、朝鲜(1986年)、芬兰(1986年)、土耳其(1987年)和瑞典(1988年)签署了专属经济区和大陆架边界协议;1989年同波兰和瑞典签订了波罗的海边界三接点协议^②;1980—1990年与美国经过长期艰苦谈判,终于在1990年6月签署了从白令海至北冰洋楚科奇海的边界协议。苏联解体后,俄罗斯同时继承了苏联一系列海洋划界中悬而未决的问题。近三十年来,俄以《联合国海洋法公约》为依据,结合历史和现实情况主动参与解决与周边邻国间有争议的海洋划界问题,取得积极进展。

第一,顺利解决与波罗的海沿岸国家的海洋边界划分问题。俄罗斯同爱沙尼亚的领海边界问题主要是在波罗的海芬兰东部的纳尔瓦湾。1993年3月爱沙尼亚宣布12海里领海并建议以中间线划分与俄领海边界,俄方同意采用中间线方法将两国大陆海岸和岛屿公平划分,并于2005年3月15日签署《俄罗斯与爱沙尼亚边界条约》。2014年2月,爱沙尼亚外长乌尔马斯·帕埃特与俄罗斯外长谢尔

^① Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и наиболее отдаленную перспективу. 22 октября 2010 г. <http://government.ru/news/16370>

^② Скаридов Ф.С. Морское правая 2 т. Том 1. Международное публичное морское право. Санкт-Петербург, Юрайт, 2019 г. С.97.

盖·拉夫罗夫在莫斯科签订了两国的陆地及海上边境条约，在陆地边境及纳尔瓦湾、芬兰湾的海域划定了两国边界。以纳尔瓦河口中心线礁石为起点，平均划分两国相交水域及其海床。同立陶宛的海洋边界双方主张各异，最终于1997年10月24日达成两国边界划分条约，以陆地边界出海口居民点内林加为起点向外延伸划分两国海上边界，2003年8月12日经双方议会批准生效。与芬兰的海上划界协议于1997年5月12日签署，1998年6月26日正式生效。

第二，成功与挪威就巴伦支海争议边界签署条约。2010年9月15日，俄罗斯总统梅德韦杰夫和挪威总理斯托尔滕贝格在俄罗斯北极港口城市摩尔曼斯克签署《俄罗斯联邦与挪威王国关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》，正式解决了两国存在的海洋边界问题。到2011年3月30日双方议会均已批准该协议，这标志着两国海洋划分边界协议正式生效。此前，俄罗斯与挪威的海洋争议区域主要由三部分组成：一是从瓦朗厄尔峡湾出口和俄罗斯与挪威所在的200海里大陆架；二是距离大陆已经超过200海里的巴伦支海中部海域的外大陆架；三是在巴伦支海北部地区。俄罗斯曾一直坚持苏联政府1926年确立的“区段原则”，即将国境线作为所谓的区段线，沿经线延长至北极点。挪威主张“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。最后俄挪双方基本按“中间分界线”方案解决了问题，并对17.5万平方千米的争议区进行分割。专家估计，争议区蕴藏着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^①。协议的达成为双方开辟了良好的合作前景。

第三，达成里海沿岸五国划分里海边界协定。里海位于欧亚大陆接合处，面积约37万平方千米，是世界上最大的内陆水体，富含油气资源，曾是苏联与伊朗间的界湖。苏联解体后，里海沿岸国家变成了五个。里海是湖还是海成为长期存在争议的问题。如果里海被界定为海，那么其管辖就要遵守《联合国海洋法公约》，这就意味着里海周边五国以外的国家也可以进入里海开采资源，而如果定义为湖，五国就可以对里海进行划分。多年来，里海沿岸各国一直希望按照内陆湖达成一份划界协议。2018年8月12日，包括俄罗斯在内的里海沿岸五国领导人在哈萨克斯坦西部阿克套市举行第五次里海国家元首峰会，共同签署《里海法律地位公约》，为里海沿岸五国今后分割里海海底石油和天然气资源以及在各领

^① Добротворская А. В. Современные подходы к концепции «Голубого океана». Спецвыпуск Опубликовано в Вопросы экономики и управления № 5 (7) ноябрь 2016 г. С. 55.

域加强合作奠定法律基础。根据该公约规定,里海沿岸国家以海岸线往外延伸15海里的水域为该国领海,领海往外再延伸10海里的水域为该国专属捕鱼区,其他水体以及这些水体的渔业资源将由里海沿岸五国共同拥有,海底资源将由沿岸国家根据国际法准则通过谈判进行分割。公约还规定只要获得里海国家同意,里海国家就有权在里海海底铺设油气管道,但管道必须符合环保要求。公约还规定里海国家船只在里海可按相关规定航行,非里海国家舰船不得进入里海,非里海国家不得在里海驻扎军队,里海国家不得提供本国领土给第三国从事危害其他里海国家的军事行动^①。里海公约的签署为俄与其他里海沿岸国家未来合作排除了障碍,奠定了基础。

第四,与美国的海洋划界协定有望最后敲定。1867年美俄签署《割让阿拉斯加公约》,两国始成邻国,也就产生了后来的领海之争。20世纪70年代和80年代,双方在1867年公约的基础上进行谈判,初步就楚科奇海和白令海的渔业问题及200海里领海权达成一致。此后双方通过艰苦细致谈判,终于在互谅、互补的前提下就海洋边界形成共识,1990年6月美苏两国外长在华盛顿签订《苏美海洋划界协定》,就两国的领海、专属经济区和大陆架等海洋边界做了基本划定。而后,两国外长按照协议通过相互照会的形式确定自1990年6月15日起开始履行该协义务。此协定从法律上明确了两国在这一地区的领海边界、主权权利和管辖权界限,消除了双方的领土诉求;从政治上消除了双方在此问题上的紧张和摩擦,建立了开展合作的有利条件;从经济上为相应海域的资源开发明确了权利范围^②。该协定已获美国参议院批准,但苏联最高苏维埃和俄罗斯国家杜马多次审议而至今尚未批准该协定,认为有些让步似有不妥,不过这不影响双方实际履行该协定。分析认为,这份海洋划界协定基本达到双方利益均衡,俄方最终批准的可能性较大。

第五,与乌克兰、格鲁吉亚和日本的海上边界划分因政治关系不稳难有进展。俄罗斯与乌克兰和格鲁吉亚在黑海的边界是随着苏联解体出现的。俄乌两国分别于1997年5月31日和8月27日签署关于解决两国边界问题的协定和声明,就亚速海的划分从塔甘罗格湾附近两国陆地边界点霍罗德纳亚村到刻赤海峡达成原则共识,而黑海边界因克里米亚地位的复杂性暂未涉及。2014年克里米亚通过公

^① Конвенция о правовом статусе Каспийского моря. 12 августа 2018 года. <http://www.kremlin.ru/supplement/5328>

^② 匡增军:《俄美海洋划界争端:法律使用与政治前景》,载《国外社会科学》2012年第2期。

决归俄后两国整体关系处于敌对状态，黑海划界更无从谈起，过去关于亚速海的划分也可能随之发生变化。1920年5月7日俄罗斯与格鲁吉亚签署的和平协议对双方的黑海边界有所表述，即以俄与阿布哈兹间的普索河口为界。苏联解体后，在格内部冲突中阿布哈兹于1994年宣布独立，2009年4月28日俄罗斯与阿布哈兹签署共同管理阿布哈兹边界协定，这意味着只要俄、格、阿三方未就阿布哈兹独立和主权问题达成相互承认，俄格海上边界划分就难以启动。俄罗斯与日本的海洋边界划分也随着二战后两国领土变更存在争议悬而未决，只要双方围绕俄称“南千岛群岛”（日称“北方四岛”）归属的争议不解决，海上边界划分将无法进行。

四、中俄在世界海洋领域的合作与竞争

不论从近代海洋事业的发展，还是从当今世界海洋地缘政治格局看，俄罗斯明显处于比中国更具优势的地位。俄罗斯广袤的国土直接连接着大西洋、北冰洋和太平洋，同时从苏联时期通过与印度建立的特殊关系等，在印度洋也有一定影响力；又因与叙利亚和土耳其的特殊关系在地中海占据一定优势。特别是俄罗斯继承苏联对北冰洋的经营基础，并且根据《联合国海洋法公约》精神，以西伯利亚大陆架延伸为由积极争取将北冰洋几乎一半面积据为己有，这种强势进取的态度与包括中国在内的非北冰洋沿岸国家希望北冰洋主要水域保持国际公海的愿望相去甚远。中俄之间在地缘上不存在海洋边界，随着陆地边界划分完成，边境界河也已划分和标定，双方在开展包括海洋领域在内的广泛合作方面具有良好基础。当然在更广阔的世界海洋领域，中俄有着大量合作且前景无限，但也有些利益不尽一致甚至有矛盾之处需要协调处理。

中俄在国际海洋领域的现实和未来合作主要表现在：1. 在安全领域相互策应和配合。在美国和日本以同盟形式威胁俄太平洋沿岸地区安全和中国东海和南海地区安全时，中俄作为新时代全面战略协作伙伴，双方的这一战略合作已经悄然展开。自2012年4月在青岛附近黄海海域举行首次中俄海上联合军事演习以来，至2019年4月两国已举行8次海上联合军事演习。演习地点在两国邻近海域轮流举行；演习科目和内容不断丰富，从海上联合防御和海上交通线保护，到联合海上巡逻、护航、防空、反潜、反劫持、搜救、补给以及对海、对空实弹射击等；

每年的演习规模、参演军舰数量、持续时间长短都根据所确定的目标变化。通过统一导调、统一指挥以及海上分级实兵对抗等方式,提高双方海军协同作战能力,充分体现了两国新时代全面战略协作伙伴关系和两国海军之间的务实合作。2. 在北极科考、北方海航道开通和营运中相互支持。随着全球气候变暖,北极成为世界关注焦点地区。中国的北极科考起步较晚,大规模科考活动始于近年。俄罗斯作为北极国家之一,在北极的气候变化、资源调查和开采、航道开发、数据库建设等方面已做了大量工作,取得丰硕成果。中俄在北极的合作不论是科考还是联合资源开发,特别是在北方海航道建设和利用方面都有着巨大的合作潜力,这些潜力现在正在变成双方合作的强大动力,推动两国海上科技、能源、旅游、航运等各领域合作迅速发展,且前景广阔。3. 在亚丁湾等海域护航方面相互合作。自2009年9月中俄双方在亚丁湾举行首次联合护航行动以来,两国海军在这一海域护航活动中合作频繁,进一步积累了联合护航的海空协同、组织指挥等经验,相互配合和联合指挥作战的协调能力不断提高。4. 在南极科考中密切合作。南极研究是人类共同的兴趣和任务所在,中俄在南极科考中保持密切合作,双方科考站之间经常进行安全救援合作,分享考察成果。中国未来准备建设南极机场,俄方也可能参与合作建设和使用。俄方发现的东方湖也是中方希望参与研究的项目。总之,南极是中俄双方海洋合作的重要地区。5. 在维护联合国及其海洋法公约等国际海洋法体系方面彼此呼应。中俄都是《联合国海洋法公约》签字国,但是在如何遵守和利用该法律方面国际上现在和未来都存在很大争议,美国不签字却在需要时也以该法为武器攻击中俄,两国应该在维护该法的权威性和利用它保障双方海上权益方面积极合作。

中俄在国际海洋领域的竞争主要体现在:1. 中俄在北冰洋的法律地位及资源利用方面看法不尽一致,部分利益相抵触。俄罗斯作为北极国家对北冰洋的综合研究、法律地位确定、安全保障、资源和航道开发利用比中国更具优势也更迫切。中国作为北冰洋和北极的后来者,更希望北极和北冰洋能留出更多国际公共海域为人类共有共享,但这与俄罗斯的北极和北冰洋战略及政策相冲突。俄坚持北极五国瓜分北冰洋的立场,并且利用《联合国海洋法公约》相关条款正在争取以罗蒙诺索夫海岭和门捷列耶夫海岭作为西伯利亚大陆架的延伸,将两海岭之间的海域划归俄罗斯。在北极国家共同瓜分北冰洋已渐成趋势的情况下,中国作为非北极国家仍强调应按《联合国海洋法公约》保留和维护北冰洋中的公海和国际海底

区域^①，并且在此基础上与包括俄罗斯在内的北极各国开展北冰洋和北极地区合作，通过合作争取中方所期望和能够得到的利益最大化。2. 在维护南海主权和安全、资源开发方面有一定矛盾。中俄在南海没有直接的利益矛盾，而是间接利益冲突。主要是中国与越南在南海存在领海纠纷，越南占领中国大量南海岛礁并在我国九段线附近开采油气，而俄自苏联时期就与越南共同开发南海油气，并向越南出售先进武器，间接助越占领我国岛礁和维护越在南海的油气开采活动。当中国向俄提出中止向越出售潜艇和导弹等武器时，俄方以这是纯商业行为为由进行搪塞，并且认为俄售华武器远比给越南的先进，越南也反对俄对华出售先进武器。在南海油气开采问题上，俄方强调这是自苏联时期就在进行的经济合作项目，只要中越解决海上边界争议且目前的俄越油气开采区如划归中国，俄可以转而与中国联合开采。这两个问题确有历史继承问题，况且在维护和扩大自身利益问题上见缝插针是俄一贯作风。从两国关系发展大局出发，我们在解决这两个问题上还不能操之过急，只能积极创造条件，争取逐渐解决。

五、俄参与全球海洋治理的特点及结论

从以上分析可以看出，俄罗斯在参与全球海洋治理、维护本国海洋利益方面态度非常积极，政策注重务实，措施系统配套，显示出传统海洋大国经略的深思熟虑和独具特色，其主要特点可概括如下：

第一，战略规划引领，具体政策配套。俄擅长制定国家战略，特别喜欢先制定十年、二十年的海洋战略规划（其中包括海洋“战略”“学说”“构想”），再据此出台3年或5年的政策规划和1—2年的具体实施方案。这种时间上远近结合、政策上宏观与微观配套的做法保证了国家海洋战略和政策的连贯性，目标和任务也更加清晰、更具操作性。

第二，立足本国海洋利益扩大和保护，兼及国际海洋秩序维护和完善。俄罗斯的“海洋观”以务实和首先维护及扩大自身海洋利益为出发点，审视现有国际海洋秩序的合理性，在必要时以自身行动打破不合理的现有秩序和约束，形成既定事实以促进现有国际海洋秩序向有利于俄罗斯和其他多数国家的方向改变。这

^① 《中国的北极政策》，载中华人民共和国中央人民政府网2018年1月26日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-01/26/content_5260891.htm

在俄对待《联合国海洋法公约》的态度、利用其努力扩大北极200海里外大陆架的实践和强调遵守《南极条约》的重要性中可以得到证实。

第三,重视海洋科技创新和应用,以科考成果维护本国海洋利益。俄在海洋领域一直奉行科技为先导、科考为基础的政策原则,在国家预算经费有限的情况下,仍然保证海洋科技研究基本经费,保持在潜水装备和深海探险方面的领先水平,巩固在北极和南极冰下探测和破冰船技术的独特优势,在世界海洋科考领域一直保持前列地位。俄向联合国大陆架划界委员会提出的北极罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭与西伯利亚大陆架之间关系的申报资料得到委员会专家肯定就是其综合海洋科技和科考成果的最佳体现。

第四,强调以对话和谈判解决海洋争端,反对在解决海洋问题中的蛮横行为。近三十年来苏联及俄罗斯能与美国、挪威达成海洋边界划分协议,能与乌克兰达成亚速海划界协定、与爱沙尼亚和立陶宛签署波罗的海划界协定、与里海沿岸国家签署《里海法律地位公约》,都与俄罗斯坚持对话与协商,摒弃对抗与冲突的原则立场不无关系。

第五,充分发挥中俄新时代全面战略协作伙伴关系的作用,在国际海洋利益博弈中相互策应。在俄罗斯的海洋战略中,安全问题始终摆在特殊重要地位。面对美国及北约在俄西部和南部的海上战略进逼以及美日同盟在东部海域的挑战,俄自感安全压力倍增。与此同时,随着新时代中俄全面战略协作伙伴关系提升,两国海军间的战略协作和战术协调训练在各自海上边境地区轮流进行,这对遏制美国与北约及美日同盟对俄安全挑衅、增强俄海上安全防御能力和自信大有助益。

总体看,俄罗斯在参与全球海洋治理中表现出的五个特点正反映了俄在处理海洋事务时与其他国家的不同之处,这些解决方式,既有力地维护和扩大了俄的海洋利益,也为国际间解决海洋问题提供了一种范式。这一范式对我国维护海洋利益和解决海洋争端具有一定启示作用。

(责任编辑 靳会新 刘阳)

Участие России в глобальном управлении океанами и ее политика и практика в сфере защиты морских прав и интересов

Ван Лицзю, Сюй Сяотянь

【Аннотация】 Россия – великая морская держава, с трех сторон омывается морями трех океанов. И в царской России, и в советский период, и в современной России большое значение уделялось исследованиям, разработкам и использованию прилегающих к ней океанов и Мирового океана, а в советский период даже возникло биполярное соперничество с США в области Мирового океана. Несмотря на значительное снижение у России, являющейся продолжателем СССР, уровня комплексной мощи, ее амбиции великой морской державы сохранились. За последние три десятилетия Россия выпустила серию морских стратегий и политических документов, соединив участие в глобальном управлении с защитой морских прав и интересов, Россия стремится укрепить свои стратегические позиции в Антарктике путем расширения своих морских прав в Северном Ледовитом океане и Арктическом регионе. Основываясь на Конвенции ООН по морскому праву, Россия активно участвует в переговорах по разграничению ключевых для России морских акваторий, стремится максимально реализовать свои морские интересы, одновременно создавая благоприятные условия для сотрудничества с соседними странами. В полной мере выявляя роль отношений стратегического взаимодействия и партнерства, Китай и Россия взаимодействуют друг с другом в большой игре держав на море, что в значительной степени помогает сдерживать вызовы безопасности НАТО и США по отношению к России и укрепить обороноспособность и уверенность России в области безопасности на море.

【Ключевые слова】 Россия; морское управление; Арктическая стратегия; морские права и интересы

The Policies and Practices of Russia's Participation in Global Maritime Governance and Safeguarding Maritime Rights and Interests

Wang Lijiu, Xu Xiaotian

Abstract: Russia is a world's maritime power surrounded by oceans on three sides. No matter tsarist Russia, the Soviet Union or today's Russia attached great importance to the research, development and utilization of the surrounding and global oceans. During the Soviet Union period, it even reached a bipolar competition with the United States in the global oceans field. As the successor to the Soviet Union, Russia has seen its overall strength decline, but its ambitions to shore up the world's maritime powers remain. In the past three decades Russia issued a series of strategy and policy documents on oceans, integrating closely participation in global governance with its efforts to safeguard maritime rights and interests, striving to consolidate Russia's strategic position in Antarctica by expanding its maritime rights and interests in the arctic and arctic regions. On the basis of the United Nations Convention on the Law of the Sea, Russia has taken the initiative to participate in the settlement of other global negotiations on the delimitation of Russia's key sea areas, so as to maximize its maritime interests. It also creates favorable conditions for cooperation with neighboring countries. China and Russia will give full play to their strategic partnership of coordination and complement each other in the game of international maritime interests. This will go a long way to containing the security challenges posed by NATO and the America's Allies to Russia and enhancing Russia's maritime security defense capability and self-confidence.

Keywords: Russia; ocean governance; arctic strategy; maritime rights and interests