

俄羅斯的北極政策：源起及其重點

Russia's Arctic Policy: Origin, Focus and Promotion

連弘宜

壹、前言

在《聯合國海洋法公約》開放給各國簽署當天（1982 年 12 月 10 日），蘇聯便已正式簽署該公約，但直至 1997 年 2 月 26 日，俄羅斯才加以批准。依據《公約》第 76 條第 1 款，沿海國的大陸架包括其領海以外依其陸地領土的全部自然延伸，擴展到大陸邊外緣的海底區域的海床和底土，如果從測量領海寬度的基線量起到大陸邊的外緣的距離不到 200 海里，就擴展到 200 海里的距離。

此《公約》納入新的大陸架概念，即沿海國可擁有 200 海里的大陸架，而不論其陸地領土是否有自然延伸。因此，200 海里以外大陸架是沿海國可以主張主權權利和擴展管轄範圍的最後一塊海洋空間，而大陸架外部界線的劃定已成為國際間有關海洋法討論的焦點議題。由於俄羅斯廣大的陸地鄰近北極海，大陸架自然延伸至北極地區，因此，俄羅斯對北極的重視與海洋法相關，若能由目前仍有爭議的大陸架外部劃界議題獲得發言權或甚至定義權，此舉對俄羅斯獲得廣大北極地區的主導權極具助益，且可由國際法層次確認俄羅斯對北極廣大地區擁有排他性的權利。

貳、國際法層次：主張擁有北極權利

俄羅斯是世界上最大的鄰近北極國家，是北冰洋海岸線最長的國家。俄羅斯是大陸架面積最大的國家之一，也是第一個向依《聯合國海洋法公約》成立的「聯合國大陸架界限委員會」提交大陸架外部界限案的國家。上述聯合國大陸架界限委員會主要基於科學數據，審議沿海國的大陸架外部界限劃界案並提出建議，亦即提出劃界案的沿海國家必須具備尖端的科技能力，尤其是海洋科學的專長。上述委員會決定劃界案的考量因素，除了科技數據之外，也會將國際社會的反應和影響納入。

俄羅斯在 200 海里以外大陸架外部界限問題的重點，乃是北極地區。根據調查，俄羅斯的大陸架是北極油氣富藏區，在其邊緣地區發現大型油氣田及黃金、錫等礦藏。2001 年 12 月 20 日俄羅斯向大陸架界限委員會提交世界上第一份大陸架外部界限劃界案。時任聯合國秘書長安南（Kofi Annan）接受該劃界案並將其公布在聯合國網站，國際社會遂明瞭俄羅斯在《聯合國海洋法公約》框架下的大陸架外部界限的主張內容。俄羅斯此次劃界案涉及巴倫支海（Barents Sea）、白令海（Bering Sea）、鄂霍次克海（Sea of Okhotsk），以及北冰洋（Arctic Ocean）。

2002 年 6 月 27 日通過的大陸架界限委員會的建議，部分認可了俄羅斯的主張，但同時表達出俄羅斯所提交的有關鄂霍次克海及中北冰洋主張的資料數據無法滿足委員會的要求，必須提交新的數據佐證。此委員會的建議彰顯出幾項重點，擁有精良的海洋科學能力才可能提出令人信服的科學數據，而俄羅斯首次提出主張便獲得委員會認可其部分論述，此舉不僅對其主張的肯定，同時也成為未來劃界案的先例或通例。在此委員會做出上述的建議後，俄羅斯積極

運用以科技為主的各式力量，加強中北冰洋及鄂霍次克海的海洋探測活動。在獲得完整而充分的數據資料後，俄羅斯於 2013 年 2 月 28 日向聯合國大陸架界限委員會提交鄂霍次克海劃界案。2014 年 3 月 11 日委員會一致通過俄羅斯所提交鄂霍次克海劃界案的建議，亦即委員會認可鄂霍次克海的大陸架為俄羅斯 200 海里以外大陸架外部界限的主張。

俄羅斯藉由 2002 及 2013 年兩次提出劃界案，已獲大陸架界限委員會的建議同意其主張，目前僅剩中北冰洋地區，此部分直接與北極地區接壤。其他相關國家亦提出不同的主張，前述所提出的劃界的兩項原則：科學數據及國際反應，委員會此時面臨須對各方提出數據資料進行交互的比對與驗證。2015 年 8 月 3 日俄羅斯向聯合國大陸架界限委員會正式提出關於北冰洋的劃界案。除美國之外的所有北冰洋國家沿岸國家（丹麥、加拿大、挪威、俄羅斯）都已向該委員會提交 200 海里以外大陸架劃界案。而丹麥、美國和加拿大分別做出反應，主動向聯合國提交照會。

參、俄羅斯官方對北極地區重要性文件與聲明

自從 1997 年批准《聯合國海洋法公約》後，俄羅斯逐步開始重視海洋權利。以俄羅斯北極政策而言，此議題牽涉到海洋權利、對外政策、國家安全、甚至直接提出以北極為名的政策文件。2001 年 7 月 27 日，俄羅斯依據總統令公布了《俄羅斯聯邦 2020 年前的海洋學說》。這是俄羅斯進入新世紀制定全面闡述國家海洋戰略的綱領性文件。在最重要涉及北極地區的北冰洋區域，2001 年版《學說》列出俄羅斯海洋政策須確保的權利：俄羅斯專屬經濟區和大陸架的資源、俄羅斯海軍自由進出大西洋的特殊重要性、俄羅斯北方艦隊從

海洋方向對於國家國防的決定性作用、北方海航道對於俄羅斯可持續發展的重要意義。

2015年7月26日，俄羅斯總統普京（Vladimir Putin）批准《俄羅斯聯邦2030年前的海洋學說》。¹2015年版《學說》除了確保上述4項權利之外，更提及「通過擴大利用大陸架自然資源的可能性途徑，來強化俄羅斯的經濟潛能」，並且明確論及北極大陸架外部界限問題，表明該問題在俄羅斯海洋戰略和北極戰略中的重要性。除此之外，俄羅斯分別在2000、2008、2013年發布《俄羅斯聯邦對外政策構想》，其中，2013年版《構想》中明確指出，俄羅斯將依據國際法建立自己的大陸架外部界限，以擴展其自然資源勘探和開發的可能性。

2008年9月17日，俄羅斯總統梅德維傑夫（Dmitri Medvedev）在俄羅斯安全委員會有關「關於保護俄羅斯在北極的國家利益」會議上表示，北極地區對俄羅斯具有戰略意義，其發展直接與國家發展長期任務的解決及俄羅斯在全球化市場上的競爭力緊密相關。北極大陸架能源儲量和資源利用，是俄羅斯整體上安全和能源安全的保證。²俄羅斯首要的和主要的任務是讓北極成為21世紀俄羅斯的資源基地。

梅德維傑夫進而在發表上述談話翌日（9月18日）批准《俄羅斯聯邦2020年前及長期遠景的國家北極政策基礎》。此文件是俄羅斯也是世界上第一份關於北極的國家戰略，重點是以維護俄羅斯國家利益為前提，以相關國際法和雙邊協議為基礎，積極與北冰洋沿

¹ 參見俄羅斯聯邦總統網站：<http://www.kremlin.ru/events/president/news/50060>。

² 相關談話內容，請參見俄羅斯聯邦總統網站：
<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/1433>。

岸國家開展合作。最終目標是希望達成劃定海洋邊界和解決俄羅斯北極疆界問題，以求擴展大陸架外部界限範圍。

2013年2月20日，俄羅斯政府公布《俄羅斯聯邦2020年前的北極區域發展與國家安全保障戰略》。這份文件是繼上述2008年《北極政策基礎》之後，又一份關於北極政策的重要文件。該《保障戰略》的實施分為兩階段：2015年前為第一階段，重點在於保障俄羅斯在北冰洋的大陸架外部界限的國際法確認，不准許導致空間的損失和在與其他北冰洋沿岸國家相比時，不准許俄羅斯在北冰洋活動的法律條件惡化。

目前看來，北極爭議的中心是在中北冰洋的大陸架外部界限問題方面，據此，俄羅斯需要解決的關鍵問題是要能證明羅蒙諾索夫海嶺（Lomonosov Ridge）和門德列夫海嶺（Mendeleev Ridge）是俄羅斯陸地領土的自然延伸。依據《聯合國海洋法公約》第76條，俄羅斯、加拿大和丹麥各自都認為羅蒙諾索夫海嶺是其陸地領土的自然延伸，若此則三國的大陸架外部界限主張可能將有重疊之處，並面臨著以科學技術及數據支撐其各自的論述及主張的挑戰。

一方面自2005年起，上述3個國家的地質主管部門代表便舉行定期會晤。自2007年起，上述3國加上美國及挪威，共5國地質主管部門，每年都舉行北極大陸架外部界限問題磋商，以試圖共同研擬北極大陸架外部界限的共同立場，提交聯合國大陸架界限委員會。現階段俄羅斯強化與北極地區鄰近國家的海洋合作，和爭取時間精進海洋科技並快速累積相關數據，此乃是俄羅斯北極政策努力的重點。

肆、結語

俄羅斯北極政策的源起，乃是蘇聯對《聯合國海洋法公約》的重視，該公約引進沿海國主張對大陸架相關權利的概念。俄羅斯基於主張海洋權利、對外政策推展、維護國家安全等理由，積極研擬海洋戰略，加上在海洋科技方面的優勢，於是率先向聯合國大陸架界限委員會提出其大陸架劃界主張。對北極地區的主張因和其他鄰近北極地區國家所提出的主張有重疊之處，因此相關國家近年來定期舉行會議進行商討。相關國家希望能夠形成共同立場，提交聯合國大陸架界限委員會。

不過，2015年8月3日俄羅斯已向聯合國大陸架界限委員會正式提出關於北冰洋的劃界案。小組委員會已於2016年8月正式審議此北冰洋劃界案，大陸架界限委員會接續審議此案，預定自開始審議此案的2016年後的3-5年間將提出建議。根據上述時程，聯合國大陸架界限委員會將於2019-2021年間對俄羅斯所提出的北冰洋大陸架外部界限劃界案提出建議。從提出劃界案開始，俄羅斯積極希望與鄰近北極國家合作，期待與相關國家達成共識，早日底定北極劃界問題。