

# 中俄关系视域下的黑龙江： 从争议之边到合作之界\*

王 宛 李 兴

**【内容提要】** 跨界河流日益成为影响流域国家之间关系的重要因素。黑龙江是中俄东段边界的主要组成部分，在中俄关系的历史长河中发挥着风向标和晴雨表的作用，见证了中俄关系的曲折变化。自17世纪始，黑龙江从中俄两国争议、冲突之边演变成为当今双方互利共赢的合作之界，两国也从历史上的“恶邻”转而成为现实中的“睦邻”。在当前中国实施“一带一路”和俄罗斯“向东看”的战略背景下，黑龙江合作将为中俄关系进一步深化发展提供推动力。虽然跨界河流问题属于低级政治范畴，在国际政治中未必能起到决定性的作用，但以中俄界河——黑龙江为切入点为研究中俄关系提供了一个独特的新视角。

**【关键词】** 黑龙江 界河 中俄关系 “一带一路”

**【作者简介】** 王宛，国家发展和改革委员会宏观经济研究院；李兴，北京师范大学教授、博士生导师。

## 一 问题的提出

在全球性水稀缺和跨界水资源冲突问题日益凸显的形势下，跨界河流在国际关系中发挥着越来越重要的作用。中国正面临着来自西北部、西南部和南部跨界水资源纠纷带来的挑战，中国在某些国际河流境内部分开发跨界河流使用问题已经上升为中国与周边国家关系中的重要内容之一。中国与俄罗斯是大国，同时又是邻国。国内外学界关于中俄关系的研究成果颇多，但往往是从国际格局、地缘

---

\* 本文是国家社科基金重大项目（16ZDA040）、国家社会科学基金一般项目（14BGJ039）、北京师范大学自主科研基金重点项目（SKZZB2015045）的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出修改意见，文中疏漏之责由作者承担。

政治、大国利益、意识形态、民族主义等视角的研究，而从跨界河流角度的研究成果很少。

国内外学者对黑龙江进行了许多有价值的研究，主要集中在自然概况、水污染、洪水、水电开发、生态环境、法律等方面<sup>①</sup>。从国际关系视角来研究的成果不多，进行这方面研究的俄国学者有索恩采夫、诺索娃、波尔戈夫、普罗霍罗娃等<sup>②</sup>，中国学者有王志坚、翟晓敏、李传勋、滕仁等<sup>③</sup>，其他学者和研究机构有帕特里夏·伍特斯和瑞典安全与发展政策研究院（Institute for Security & Development Policy）<sup>④</sup>。然而，俄国学者在黑龙江问题上存在诸多消极片面的观点，似乎一致认为中国与俄罗斯在黑龙江水资源利用方面存在着竞争关系，对中

① 中国学者研究成果包括：贾生元、戴艳文、陶万江：《中俄界黑龙江生态环境保护与可持续开发利用研究》，载《水资源保护》2003年第3期；周海炜、郑莹、姜萼：《黑龙江流域跨境水污染防治的多层合作机制研究》，载《中国人口·资源与环境》2013年第9期；贾德香、白建华、梁奕翠：《中俄界河水电项目合作开发前景分析》，载《能源技术经济》2010年第2期；Chen Huiping, “The 1997 UNWC and China’s Treaty Practice on Transboundary Waters”, *Water International*, 2013, No. 2, 等。俄国学者研究成果包括：Говорушко М. С., Горбатенко В. Л. Трансграничное водопользование в бассейне р. Амур//Вестник ДВО РАН, 2013, No 2; Воронов Б. А., Мандыча Ф., Махинова Н. Современность и вероятное будущее Амура и связанных с ним экосистем//Регионы нового освоения: ресурсный потенциал и инновационные пути его использования: сб. докл. конф. с междунар. Участием (Хабаровск, 19 – 22 сент. 2011 г.): Хабаровск, 2011; Кондратьева М. Л., Фишер К. Н., Бардюк В. В. Биоиндикация трансграничного загрязнения реки Амур ароматическими углеводородами после техногенной аварии в Китае//Сибирский экологический журнал, 2012, No 2; Natalia Pervushina, “Water management and use in the Amur – Heilong River Basin: Challenges and Prospects”, *Environmental Security in Watersheds: The Sea of Azov*, 2010; Sergei Blagov, “Damage control for Russia and China after chemical spill”, *Eurasia Daily Monitor*, 2006, No. 15, 等等。其他学术机构也对黑龙江进行了研究，比如世界自然基金会（WWF），在符拉迪沃斯托克（俄罗斯）、哈尔滨（中国）和达达勒（蒙古）设立了三个办事处，致力于黑龙江流域的跨界合作项目。目前，该项目已经完成了第一阶段的任务，即通过回顾现存文献从而评估现状，评估报告以《Amur – Heilong River Basin Reader》为题出版，包含流域自然概况、社会经济、面临的挑战以及应对的方法四个方面。

② Солнцев М. А. От конфликта к сотрудничеству; Российско – китайские отношения в области управления водными ресурсами//Международное право, 2009, No. 1. С. 246 – 261; Носова С. Ф. Россия – Китай: правовое регулирование отношений природопользования в бассейне реки Амур//Власть и управление на востоке России, 2007, No. 3. С. 133 – 140; Болгов В. М. Российско – Китайское сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов: опыт и проблемы//Использование и Охрана Природных Ресурсов в России, 2016, No. С. 89 – 95; Прохорова В. Н. Развитие российско – китайских отношений в свете освоения бассейна реки Амур//Китай в мировой и региональной политике. история и современность, 2011, No. 16. С. 230 – 244.

③ 王志坚、翟晓敏：《我国东北国际河流与东北亚安全》，载《东北亚论坛》2007年第4期；李传勋：《中俄毗邻地区非传统安全领域合作初探》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2006年第6期；滕仁：《中俄在边界水体水资源安全方面的合作》2007年；滕仁：《中俄毗邻地区生态安全合作研究》，载《西伯利亚研究》2010年第4期。

④ Patricia Wouters, “Can the dragon and bear drink from the same well? Examining Sino – Russian cooperation on transboundary rivers through a legal lens”, *Social Science Electronic Publishing*, 2013; 瑞典安全与发展政策研究院（Institute for Security & Development Policy）于2013年出版了“Sino – Russian Transboundary Waters: A Legal Perspective on Cooperation”。

国存在着担心，视中国为引发未来冲突的潜在威胁，认为对黑龙江当前已经出现或未来可能出现的跨界水资源和生态环境问题需要负更多责任的一方是中国。比如，戈特万斯基认为是中国一侧人口和经济压力的增加导致黑龙江出现生态环境和人类生存条件的恶化<sup>①</sup>；娜塔莉娅·佩尔乌申娜认为黑龙江会因为中国一侧水量的减少而成为引发跨界冲突的潜在因素<sup>②</sup>；戈尔巴坚科认为对俄罗斯近黑龙江地区生态环境造成的负面影响来自于中国计划在黑龙江干流修建水电站<sup>③</sup>；卡拉金认为中国是黑龙江水污染的主要“贡献者”，排入黑龙江的废水等污染物绝大多数来自中国一侧，中国东北地区人为活动对黑龙江水体产生的压力是俄罗斯的10倍<sup>④</sup>。尽管如此，中俄在黑龙江跨界水资源方面的合作也得到了俄国学者的肯定。索恩采夫认为中俄两国在生态环境合作方面迈入了新阶段<sup>⑤</sup>；博尔戈夫等认为即便中俄在黑龙江问题上存在分歧和矛盾，但双方相互尊重和信任，在黑龙江合作方面取得了丰硕的积极成果<sup>⑥</sup>。

中俄学者从国际关系角度对黑龙江进行的研究值得肯定，但从深度、广度和高度上来看，这些研究才刚刚起步。随着2013年“一带一路”战略构想的提出，黑龙江所在区域变得更加重要。一方面，俄罗斯是丝绸之路经济带沿线国家，对于中国而言，加强与俄罗斯的合作不仅能够促进经济稳定持续发展，而且有利于构建和谐周边环境；另一方面，丝绸之路经济带以发展经济、改善民生为主要内容，以互联互通为基础，这些与水资源和生态环境的密切相关。因此，重视和加强从国家关系角度进行黑龙江研究，这一必要性不言而喻。

在国际社会上，已经存在一批从国际关系角度研究跨界流域水资源问题的成果，虽然这些成果涉及面广泛，但不难发现，这些研究几乎都离不开对冲突

① Готванский И. В. Бассейн Амура: осваивая – сохранить. М., 2007. С. 17.

② Natalia Pervushina, “Water Management and Use in the Amur – Heilong River Basin: Challenges and Prospects”, *Environmental Security in Watersheds: The Sea of Azov*, 2010, p. 233.

③ Горбатенко В. Л. Российский дальний восток в АТР: Водные ресурсы и проблемы водопользования, 2014. С. 90.

④ Vladimir P. Karakin, “Transboundary water resources management on the Amur River: competition and cooperation”. *Environmental Risks to Sino – Russian Transboundary Cooperation: from Brown Plans to a Green Strategy*, 2011, p. 93. 这篇文章中还指出，排入黑龙江干流部分额尔古纳河口至松花江口段的废水有75%来自中国一侧，排入松花江口至乌苏里江口段的废水有98%来自中国一侧。

⑤ Солнцев М. А. От конфликта к сотрудничеству; Российско – китайские отношения в области управления водными ресурсами//Международное право, 2009, No. 1. С. 256.

⑥ Болгов М. В., Демин А. П., Шаталова К. Ю. Российско – Китайское сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов: опыт и проблемы//Использование и охрана природных ресурсов в России, 2016, No. 2. С. 94.

或合作的讨论<sup>①</sup>。阿里埃勒认为流域国家间关系的本质就是冲突和合作<sup>②</sup>。跨界水资源因素在流域国家间关系中发挥作用的形式有两种：一种是流域国家间冲突或合作的目标；另一种是流域国家用以获取其它利益的工具。当前存在着大量关于跨界河流流域国家间冲突或合作的文献，然而却没有能够提供全面和客观反映流域国家间互动关系的论证。学界对跨界流域国家间涉水关系的影响因素没有形成统一的认识。格莱克从环境安全角度指出了水稀缺与流域国家间冲突的关系<sup>③</sup>，亨塞尔认为水资源缺乏地区更容易出现流域国家间纠纷<sup>④</sup>，杜肯则认为水稀缺则可能是合作的起点<sup>⑤</sup>；埃斯佩和托菲奎对过去60年流域国家间签订的协定进行分析，得出结论：跨界河流对流域国家越重要，该国家越倾向于签订跨国界河流管理协定<sup>⑥</sup>；勒马奎德从地理的角度分别分析了上下游国家间和边界沿岸国家间合作的动力差异<sup>⑦</sup>；洛维从相对权力的角度认为，当霸权国位于下游的情况下，更容易出现流域国家间的合作<sup>⑧</sup>；弗雷德里克提出了影响流域国家间涉水关系的因素：各沿岸国家在流域中的位置、跨国河流对各沿岸国家的重要性、各沿岸国家之间的相对权力<sup>⑨</sup>。李志斐聚焦中国的实际现状，利用定量研究分析，分析出了明显影响中国跨国界河流问题的因素，包括国家关系、领土争议和治理模式<sup>⑩</sup>。综合来看，影响因素不外乎以下五个方面：地缘位置、流域国家对河流水资源依赖程度、相对权力、国家关系（包括领土争议）、治理模式。

① 比如，荷马-迪克斯（Homer-Dixon）认为在可再生资源中，水引发国际战争的可能性最大。格莱克（Gleick）认为当出现水稀缺时，国家会将获取水资源看作是国家安全问题。沃尔夫（Wolf）认为，关于水的合作比冲突更常见，等等。

② Ariel Dinar, Shlomi Dinar, Stephen McCaffrey, Daene McKinney, "Bridges over Water: Understanding Transboundary Water Conflict, Negotiation and Cooperation", World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2007, p. 141.

③ Peter H. Gleick, "Water and Conflict", *International Security*, 1993, No. 1, p. 79-112.

④ Paul R. Hensel, Sara M. Mitchell, Thomas E. Sowers, "Conflict Management of Riparian Disputes", *Political Geography*, 2006, No. 2, p. 383-411.

⑤ Dokken Karen, "Environmental Conflict and International Integration", *Conflict and the Environment*, Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 519-534.

⑥ Molly Espey, Basman Towfique, "International Bilateral Water Treaty Formation", *Water Resources Research*, 2004, No. 5, p. 1-8.

⑦ David G. LeMarquand, *International Rivers: The Politics of Cooperation*, Westwater Research Centre, University of British Columbia, 1977, p. 8.

⑧ Miriam R. Lowi, *Water and Power: The Politics of a Scarce Resource in the Jordan River Basin*, Press Syndicate of the University of Cambridge, 1993, p. 10.

⑨ Frederick W. Frey. *Middle East Water: The Potential for Conflict or Cooperation. Water in the Middle East: Conflict or Cooperation*. Boulder: Westview Press. p. 180-198.

⑩ 李志斐：《中国跨国界河流问题影响因素分析》，载《国际政治科学》2015年第2期。

本文拟从国际关系视角，利用相关历史资料和法律文件，以黑龙江为切入点来纵向梳理中俄关系的来龙去脉，分析中俄围绕黑龙江跨界水资源互动的影响因素，探讨黑龙江在“一带一路”与欧亚经济联盟对接中的地位和作用。需要说明的是，水资源具有流动性、循环性和整体关联性，干支流之间相互影响，水资源与土地、生物等自然要素之间联系密切<sup>①</sup>，因此本文的研究不局限于黑龙江，而是放在整个流域之内对其进行分析。

## 二 黑龙江：历史上的争议之边

黑龙江起初是中国的内河，从1643年开始，沙俄在不断侵略、争议和逼签条约之下，侵占了黑龙江以北大片中国领土，中俄东段边界逐渐形成，由此黑龙江也演变成了中俄的界河。然而，界河并不总是太平的。19世纪50年代以来，俄国以各种方式在黑龙江区域蚕食中国边界领土权益。黑龙江在中俄关系史中充当了纠纷和冲突的载体。

### （一）黑龙江演变成为中俄边界

#### 1. 《尼布楚条约》：黑龙江南源额尔古纳河成为最初边界

15世纪末、16世纪初，由最初只占有地处东北罗斯的莫斯科河中游一小片土地的莫斯科公国形成了统一的俄罗斯国家，疆域的东边只到北乌拉尔山的支脉<sup>②</sup>，与当时已经在中国管辖之下的黑龙江、乌苏里江流域之间隔着大片的土地。所以，在中俄之间原本并不存在着接壤的边界。16世纪初，沙俄开始野心扩张，当时清政府统治下的中国就成为了沙俄的目标之一。1643年，清政府忙于平定“三藩之乱”，沙俄趁此开始入侵我黑龙江流域。在沙俄先后多次入侵惨遭失败和清政府妥协让步的情况下，双方于1689年9月7日签订了《尼布楚条约》。

《尼布楚条约》对中俄进行了第一次划界。该条约第一款对边界的划定为：（1）“格尔必齐河为两国之界”；（2）“格尔必齐河发源处为石大兴安岭（即外兴安岭，俄称斯塔塔夫山脉），此岭直达于海，亦为两国之界：凡岭南一带土地

<sup>①</sup> 何俊仕、尉成海、王教河编著：《流域与区域相结合水资源管理理论与实践》，中国水利水电出版社2006年版，第13~14页。

<sup>②</sup> 中国社会科学院近代史研究所：《沙俄侵华史（第一卷）》，人民出版社1978年版，第71~74页。

及流入黑龙江大小诸川，应归中国管辖；其岭北一带土地及川流，应归俄国管辖”；(3)“又流入黑龙江之额尔古纳河亦为两国之界：河以南诸地，尽属中国，河以北诸地，尽属俄国”；(4)“惟界于兴安岭与乌第河之间诸川流及土地应如何分划，今尚未决”<sup>①</sup>。据此，额尔古纳河被划为中俄东段边界的西段部分，《尼布楚条约》实际上使中俄边界经历了从无到有的变迁。

## 2. 《瑷珲条约》：南延以黑龙江为界

《尼布楚条约》换来的清政府与沙俄之间的边疆和平在1854年被打破。19世纪中期的中国面临着内忧外患，逐步由封建社会转变成了半殖民地半封建社会。沙俄则趁此时机侵占我国领土，逼签条约。从1854年开始，以穆拉维约夫为首的俄军开始侵犯黑龙江，通过建立移民点、军事点等手段实际占领，逼迫清政府于1858年签订《瑷珲条约》<sup>②</sup>。

《瑷珲条约》对中俄东段边界进行了大调整。根据条约，额尔古纳河一段变成中俄东段边界的西段部分的边界；格尔必齐河源外兴安岭至海一段南移至黑龙江，割让了黑龙江以北60多万平方公里的领土；“由乌苏里江往彼至海所有之地，此地如同连接两国交界明定之间地方，作大清国、俄罗斯共管之地。”<sup>③</sup> 据此，中俄边界向南延伸，黑龙江就成为了中俄界河。《瑷珲条约》不仅使沙俄侵占了我黑龙江以北的大片领土，而且还将乌苏里江以东地区划为中俄共管地，为沙俄进一步侵占乌苏里江以东地区埋下伏笔。

## 3. 《北京条约》：继续南下以乌苏里江为界

《瑷珲条约》虽然将黑龙江划为中俄边界，然而沙俄却利用该条约将乌苏里江以东地区划为中俄共管地，为其最终达到侵占的目的埋下伏笔。《瑷珲条约》之后，沙俄先占领共管之地后逼迫中国于1860年签订中俄《北京条约》，变共管为独占。条约规定：“自乌苏里江口而南，上至兴凯湖，两国以乌苏里江及松阿察二河作为交界。其二河东之地，属俄罗斯国；二河西属中国。自松阿察河之源，两国交界逾兴凯湖直至白棱河；自白棱河口顺山岭至瑚布图河口，再由瑚布图河口顺琿春河及海中间之岭至图门江口，其东皆属俄罗斯国，其西皆属中国。

<sup>①</sup> 步平、郭蕴深、张宗海、黄定天：《东北国际约章汇释（1689~1919）》，黑龙江人民出版社1987年版，第86页。

<sup>②</sup> 参见刘家磊：《东北地区东段中俄边界沿革及其界牌研究》，黑龙江教育出版社2014年版，第19页。

<sup>③</sup> 步平、郭蕴深、张宗海、黄定天：《东北国际约章汇释（1689~1919）》，第90页。

两国交界与图门江之会处及该江口相距不过二十里。”<sup>①</sup> 据此，从黑龙江与乌苏里江的交汇口开始，中俄边界向南延伸，以乌苏里江为界，而黑龙江下游划归俄罗斯，全部在俄罗斯境内。

经过这三个阶段，现代中俄东段边界走向的大致基本形态已经形成，界河段包括黑龙江河南源额尔古纳河、黑龙江上中游、黑龙江支流乌苏里江、乌苏里江支流松阿察河和兴凯湖。黑龙江由此从中国内河演变成了中俄的界河。

侵占黑龙江并不是偶然事件，而是沙俄蓄谋已久的目标。夺取黑龙江的想法甚至可以追溯到彼得一世统治时期，当时就提出要在黑龙江河口建立俄国城市<sup>②</sup>。沙皇伊丽莎白·彼得洛夫娜想要开辟黑龙江航路<sup>③</sup>。为此，沙俄多次派遣“探险队”赴黑龙江进行“考察”。在沙俄看来，黑龙江非常重要，其战略意义在于满足扩张野心和获取东方出海口。

## （二）黑龙江地区边界冲突不断

将中国东部大片领土划给沙俄的条约签定了，由俄方操纵的勘界也进行了，然而并未阻止沙俄对中国侵略的野心。自19世纪70年代起，在西方列强殖民浪潮的影响之下，沙俄在中俄边界黑龙江地区不断挑衅。

《瑗珲条约》使黑龙江成为中俄界河，但这未能阻拦沙俄的侵略野心。条约签定后不久，从1858年开始，沙俄就开始多次驶船入侵松花江，勘察地形和非法绘制地图。19世纪90年代，为了将势力渗透至中国首都，同时侵略中国东北的资源，沙俄筹划在中国东北地区修筑“东清铁路”<sup>④</sup>，使其成为西伯利亚大铁路在中国境内的一段铁路。修建铁路为俄国船只进入松花江提供了“合理依据”，沙俄趁机在松花江肆意开辟航路，攫取松花江航权<sup>⑤</sup>。之后，甚至还出现了沙俄在松花江拦阻、炮击华轮的恶性事件。

1899年，中国国内爆发了义和团运动，从山东发展至东北地区。沙俄以镇压义和团为借口派军越过黑龙江，大举入侵东北。1900年7月，在黑龙江左岸，

① 参见王奇：《中俄国界东段学术史研究》，中央文献出版社2008年版，附录《中俄北京条约》。

② [俄] E. B. 冈索维奇：《阿穆尔边区史》，黑龙江省哲学社会科学研究所第三研究室译，商务印书馆1978年版，第55页。

③ 翁文灏：《中俄国界史地考》，转引自刘家磊：《东北地区东段中俄边界沿革及其界牌研究》，黑龙江教育出版社2014年版，第14页。

④ “东清铁路”是一条“丁”字形铁路，西起满洲里，与俄罗斯后贝加尔铁路相接，东至绥芬河，与南乌苏里铁路相接，支线北起哈尔滨向南至旅顺。中华民国成立后，“东清铁路”改称为“中东铁路”。

⑤ 趁在中国东北修筑铁路之际，中东铁路公司船只几乎霸占整个松花江航运，俄国商船还利用松花江经营客货运输，侵犯我国松花江的航权。

沙俄对居住在海兰泡和江东六十四屯的中国人进行了惨绝人寰的屠杀。居住于海兰泡的1万多中国人全部被俄军逼入黑龙江，江东六十四屯的中国居民遭到了俄军的烧杀抢掠<sup>①</sup>。之后，由于受到各方压力和清朝政府的斗争，俄军退回到黑龙江以北。

1904年，沙俄和日本因争夺在中国东北而爆发日俄战争。战争以沙俄失败告终，两国签定《朴茨茅斯和约》，划分在中国东北的势力范围，以长春为界，以北属于沙俄势力范围，以南属于日本势力范围。这样，沙俄势力越过界河黑龙江，利用修建铁路掠夺中国东北资源。

俄国十月革命之后，苏维埃政府两次发表对华宣言，提出废除俄国前各政府与中国缔结的一切条约，放弃以前从中国人民那里掠夺的中国的土地和租界，将从中国夺得的一切都无偿归还中国<sup>②</sup>。但由于种种原因，苏联的宣言没有成为现实。1929年，中苏围绕中东铁路发生了冲突。苏联宣布对华断交，扣留在乌苏里江和黑龙江上的中国轮船，摩擦升级为大规模武装冲突。苏联红军袭击并占领历史上属于中国的黑瞎子岛。黑瞎子岛位于黑龙江和乌苏里江的会合之处，面积300多平方公里。之后，黑瞎子岛曾经多年成为中俄边界历史遗留问题。

新中国成立之初，中苏结为盟友，经历了一段时期的“蜜月”，边界相安无事。至20世纪60年代初，双方关系恶化，直接反应到边界纠纷问题上。苏联在黑龙江、乌苏里江不断挑衅，驱逐、殴打进入这些岛屿的中国居民<sup>③</sup>。中苏从1964年开始就边界问题进行谈判。双方在边境增加武装力量，边界事件不断发生。苏联武装干涉中国边民和渔民的活动，局势不断紧张化。1969年3月，两国在珍宝岛发生了武装冲突。双方都进入了战备状态，所幸冲突并未演化成全面的战争。

<sup>①</sup> 黑龙江左岸的海兰泡和江东六十四屯世代繁衍生息着中国居民，这两个地方因《璦琿条约》的签订而被划归沙俄。海兰泡被改名为“布拉戈维申斯克”。根据《璦琿条约》，中国人在江东六十四屯享有居住权，江东六十四屯归清政府管辖。

<sup>②</sup> 参见薛衔天等：《中苏国家关系史资料汇编（1917~1924）》，中国社会科学出版社1993年版，第87页；姜毅：《中俄边界问题的由来及其解决的重大意义》，载《欧洲研究》2006年第2期。后者指出，苏维埃政府在对华宣言中所提到的要废除的旧约并不是所有的条约，其中就不包含那些关于边界和领土的不平等条约。

<sup>③</sup> 《北京条约》规定了中俄以黑龙江和乌苏里江为东段边界。按照国际规则，河流中岛屿的归属权应取决于其与河流主航道中心线的位置关系。但《北京条约》却并未明确黑龙江和乌苏里江中岛屿的归属权，致使沙俄和苏联都不承认中国对黑龙江、乌苏里江主航道中心线中国一侧岛屿的归属权。这些岛屿中就包括珍宝岛。



总之，《尼布楚条约》（1689）、《瑷珲条约》（1858）、《北京条约》（1860），基本划分和奠定了中俄界河——黑龙江和乌苏里江的基础。这既是历史发展的结果，也是当时中俄两国力量对比和国家关系的写照，还取决于当时的国际形势、国内政治以及民族性格和历史传统诸因素。界河维持了数百年的相对和平，尽管其中也发生过血腥的事件。苏联解体以后，随着国际格局的演变，中俄两国之间的力量对比和国际地位发生了有利于中国的变化，面对正在形成中的国际体系和国际秩序，相同的历史使命和相似的国际处境，在经济全球化、地区一体化的大背景下，人们的观念或主动或被动发生了变化，不再认为只有博弈、冲突和竞争才是获取国家利益的方式，互利共赢、合作共赢、互让共赢成为中俄双方首先是两国最高领导层之间达成的共识。中俄战略协作伙伴关系节节发展，步步高升。在这种情势下，中俄两国的边界谈判比较顺利，不仅成功地划定了历史上久拖不决的边界，而且运用“对半分”的方式成功地解决了黑瞎子岛问题。两国的立法机构已经批准有关条约，两国之间的领土问题已经从法律上得到解决。界河又转而成为两国友好之界、合作之界，体现了历史的沧桑巨变。

### 三 黑龙江：当今中俄的合作之界

自20世纪50年代开始，中苏围绕黑龙江既存在纠纷同时也开展合作。两国开始在黑龙江的航行、渔业、开发利用等方面进行合作。这一合作受到后来两国关系波动的影响，表现出明显的脆弱性。

中苏黑龙江合作始于对界河航行的建设、对界河航行权利和安全的保障，双方政府于1951年1月2日签订了《黑龙江、乌苏里江、额尔古纳河、松阿察河及兴凯湖之国境河流航行及建设协定》。这一航行规则之后于1987年、1993年和2009年经历了四次修订，最新版《中俄国境河流航行规则》是目前有效规范中俄界河涉航事务的唯一航行规则。

1956年，中苏签定《关于中苏共同进行调查黑龙江流域自然资源和生产力发展远景的科学研究工作及编制额尔古纳河和黑龙江上游综合利用规划的勘测设计工作的协定》，这是中苏第一次合作规划利用界河跨界水资源。双方成立了联合考察队和黑龙江流域生产力问题联合学术委员会，目标是调查黑龙江流域的地质构造、植被、气候、水文和矿产等内容，从而研究黑龙江流域的经济发展潜

力，为制定开发规划提供参考意见。联合考察队取得了丰硕的成果，制定了多项发展计划，其中包括在黑龙江干流修建梯级水库以防洪和发电的方案<sup>①</sup>。然而，由于中苏关系的破裂，1956年启动的黑龙江流域考察工作于1962年被迫停止。20世纪80年代，随着中苏关系开始缓和，两国之间围绕界河水资源的合作逐渐恢复。为了继续合作规划利用水资源以发电和调洪，中苏于1986年成立“中苏关于额尔古纳河和阿穆尔河水资源全面利用规划联合委员会”，开展额尔古纳河和里龙江界河段的水资源综合合理利用（水力发电、调洪、航行、供水等）和保护（防止污染）的规划<sup>②</sup>。1986年至1999年，中苏双方开展了相关规划，提出了若干水电站建设方案<sup>③</sup>。

1991年5月，中苏签订了《中苏关于国界东段的协定》，这是双方多年艰辛谈判的阶段性的成果。黑龙江作为两国界河的法律地位得到了确定。然而，这一协定是在搁置了黑瞎子岛和阿巴该图洲渚的归属权的基础上达成的。

此外，黑龙江渔业也是中苏合作的内容之一。1988年，中苏签订了《中苏渔业合作协定》，开启了双方就界河、界湖渔业资源的捕捞、增殖、保护和水产品加工与贸易等方面的全面合作。双方在渔业方面的合作起步较早，在苏联解体之后依然得到延续。

随着苏联的解体，冷战的结束，中俄关系非但没有走下坡路，反而不断攀升。这一趋势表现在中俄围绕黑龙江的合作发展上，双方签订了一系列双边协定，尤其是涉及新领域，建立起了相应的合作机制。

### （一）双边协定

下表列举了苏联解体以来中俄签订的涉及黑龙江合作的协定，内容包含三个方面：黑龙江水面及水面上方（划界、航行、界桥）、黑龙江水体（渔业、防

---

① 包括 Амазарская、Джалиндинская、Кузнецовская、Сухотинская、Благовещенская 水利枢纽工程。参见 Environmental Risks to Sino - Russian Transboundary Cooperation: from brown plans to a green strategy. WWF's Trade and Investment Programme Report, 2011, p. 96.

② Sergei Vinogradov, Patricia Wouters, "Sino - Russian Transboundary Waters: A Legal Perspective on Cooperation", Stockholm paper, Institute for Security and Development Policy, 2013, p. 46.

③ 经过联合考察和讨论之后，双方于1999年提出了若干水电站建设方案，包括黑龙江干流上的漠河、连崮、欧浦、双合站、呼玛、太平沟梯级开发方案和额尔古纳河上的室韦、腰板河、奇乾上坝三个坝段组成的梯级方案。其中，只有太平沟水电站被列入当前的开发计划，且前景暂不明朗。参见贾德香、白建华、梁芙蓉：《中俄界河水电项目合作开发前景分析》，载《能源技术经济》2010年第2期。

洪)、人类对黑龙江水体利用所产生的影响(生态环境、水污染)<sup>①</sup>。

中俄围绕黑龙江签订的双边合作协定<sup>②</sup>

时间	条约	内容	说明
1992	《关于黑龙江和松花江利用中俄船舶组织外贸运输的协议》	航行	中国获得船只在俄罗斯境内黑龙江下游出海的权利。
1993	《中俄国境河流航标管理规则》	航行	明确界河航道中心线两侧航标的设置问题,一改以往江中岛屿航标均由俄方管设的局面,而是双方分别对主航道中心线各自一侧的航标进行设置和管理。
1994	《中俄关于黑龙江、乌苏里江边境水域合作开展渔业资源保护、调整和增殖的议定书》	渔业	继1988年中苏开启渔业合作之后进一步发展。
1994	《中俄环境保护合作协定》	环境保护	协定第2条涉及边境河流水资源综合利用和水体保护、边界自然保护区建设和管理。
1994	《中俄关于船只从乌苏里江(乌苏里河)经哈巴罗夫斯克城下至黑龙江(阿穆尔河)往返航行的议定书》	航行	中国船只在俄罗斯境内黑龙江下游航行。
1995	《中俄关于共同建设黑河—布拉戈维申斯克黑龙江(阿穆尔河)大桥的协定》	界河大桥	中俄第一座界河公路桥,方便两国人员往来和经贸活动,保证和发展两国间可靠与稳定的全年交通。

① 此处协定内容所包含的三个方面的借鉴王志坚所著《国际河流法》中关于国际河流客体具体内容的分类方法,较全面地反映出了跨界水—人类活动—生态环境之间的互动关系,人类活动通过利用跨界水对生态环境造成一定的影响,反过来,对生态环境的影响又会对跨界水产生一定的影响。与此同时,笔者对《国际河流法》中关于国际河流客体具体内容的三种分类方法进行了改动,把“黑龙江水面上方”也包括在内,因为考虑到中俄之间修建跨黑龙江大桥,这是中俄关系、中俄跨界水合作发展的重要内容之一,不可忽略。

② 表格内条约参见中华人民共和国外交部:《中华人民共和国条约集》(第四十一至第五十八集),世界知识出版社;中华人民共和国外交部边界与海洋事务司:《中华人民共和国边界事务条约集(2004—2012年)》,世界知识出版社2013年版;中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/>; Chen Huiping, “The 1997 UNWC and China’s Treaty Practice on Transboundary Waters”, *Water International*, 2013, No. 2.

1998	《中俄关于中国船舶经黑龙江俄罗斯河段从事中国沿海港口和内河港口之间货物运输的议定书》	航行	中国船只在俄罗斯境内黑龙江下游航行。
2001	《中俄睦邻友好合作条约》	边境水体、生态系统	条约第 19 条涉及公平合理利用边境水体、界河流域的生物资源领域合作。
2004	《中俄东段边界补充协定》	界河遗留问题的解决	在 1991 年的《中苏关于国界东段的协定》基础上解决了历史遗留争议问题，即黑瞎子岛和阿巴该图洲渚的归属问题。
2006	《中俄关于两国跨界水体水质联合监测的谅解备忘录》	水质监测	2005 年松花江污染事件直接促成了联合水质监测。
2006	《中俄国界管理制度协定》	边界管理	协定第 4 章从整体上规定了边界水的一般规则，包括保护边界生态环境、防止水土流失、防止和控制边界水污染、边界水航行规则、渔业生产、界河河岸防护、边界水信息交换等。
2008	《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》	跨界水合理利用和保护	对跨界水合理利用和保护的范围、内容和方法进行了细化，为中俄进一步跨界水合作提供法律基础。
2008	《中俄关于建立跨界突发环境事件通报和信息交换机制的备忘录》	突发环境事件应急联络	中俄环保合作领域的合作内容之一。
2008	《中俄关于共同建设、使用、管理和维护中国黑龙江省同江市—俄罗斯犹太自治州下列宁斯阔耶居民点区域内黑龙江（阿穆尔河）铁路界河桥的协定》	界河大桥	中俄第一座界河铁路桥，2014 年正式奠基，预计 2017 年完工。
2014	《中俄跨界水防洪领域谅解备忘录》	防洪	建立跨界水防洪合作机制。

2015	《关于修订 1995 年 6 月 26 日签署的〈中俄关于共同建设黑河—布拉戈维申斯克黑龙江（阿穆尔河）大桥的协定〉的议定书》	界河大桥	跨江大桥项目取得突破性进展，目前正在积极筹备动迁工作。
2015	《中俄关于在中俄边境黑河市（中国）与布拉戈维申斯克（俄罗斯）之间共同建设、使用、管理和维护跨黑龙江（阿穆尔河）索道的协定》	界河索道	第一条跨境索道项目，已完成前期工作，预计明年年底开通运营。

由上表可以看出，自苏联解体以来，尤其是进入 21 世纪之后，中俄围绕黑龙江的合作进展迅速。从条约数量来看，从 1992 年至今中俄签订的涉黑龙江合作条约就比过去 40 年间中苏签订的条约要多。从合作延续性来看，中俄围绕黑龙江的合作是在连续不断地前进，而中苏合作则出现了一段时期的中止。从合作内容来看，中俄双方合作的重点不仅仅局限于黑龙江跨界水资源的使用，即航行、渔业、水利工程等，还开拓了环境保护的新领域，包括跨界水体水质监测、边界自然保护区建设和管理、边界生态环境保护等。除此之外，存在于黑龙江的边界遗留问题（上文提到的黑瞎子岛和阿巴该图洲渚）得到了彻底解决，跨黑龙江大桥的修建也取得了实质性进展<sup>①</sup>。

## （二）功能机制

中俄围绕黑龙江的合作机制是复合型合作机制，由几个内容不同、职能不同、层面不同的合作机制构成<sup>②</sup>。根据中俄之间达成的协定，双方成立了相关联合委员会或机制，实施协定和协调工作，促进相互间的信息交换与共享，并在出现分歧或争端时开展对话。合作机制大致包括以下几个：

### 1. 航行合作机制

根据 1951 年签订的《关于黑龙江、乌苏里江、额尔古纳河、松阿察河及兴

<sup>①</sup> 关于中俄签署的修建两座界河大桥的协定，属于双方围绕黑龙江合作的内容，所以在表格中应该列举出来。然而，修建界河大桥只能算是中俄围绕黑龙江开展的合作项目，并不是合作机制，所以不在下文功能机制部分进行详细分析。

<sup>②</sup> Sergei Vinogradov, Patricia Wouters, “Sino – Russian Transboundary Waters: A Legal Perspective on Cooperation”, Stockholm paper, Institute for Security and Development Policy, 2013, p. 45.

凯湖之国境河流航行及建设协定》，中苏双方成立了中苏国境河流航行联合委员会，负责研究界河的航标设置、航道疏浚、航运基础设施和船舶航行安全等问题，每年由两国轮流举办一次例会。中苏国境河流航行联合委员会经受住了中苏关系变化的考验，于苏联解体后 1992 年更名为中俄国境河流航行联合委员会，至今已举行了 57 次例会。它是中俄在黑龙江界河方面的第一个也是目前为止持续时间最久的双边合作机制。航行联合委员会中国一方涉及交通运输部、外交部等国家部委和黑龙江、内蒙古自治区两个地方相关政府部门，俄罗斯一方则包括阿穆尔河流域航道航政管理局等。

## 2. 渔业合作机制

为了实施 1988 年签订的《中苏渔业合作协定》，中苏双方成立了渔业合作混合委员会，每年召开一次会议。苏联解体之后，双边渔业合作混合委员会得到延续，至 2016 年 3 月已召开了 25 次会议。中俄渔业合作混合委员会中国一方涉及农业部渔业渔政管理局，俄国一方涉及联邦渔业署。经过共同努力，黑龙江水域渔业生产秩序稳定，双方在渔业合作方面取得良好成效。中俄黑龙江渔业合作较其它领域起步较早，但尚未形成规模，未成为双方的主要合作领域<sup>①</sup>。

## 3. 环保合作机制

1994 年，中俄签署了《中俄环境保护合作协定》，正式开启了双边环保合作进程。《中蒙俄共同自然保护区的协定》和《关于兴凯湖自然保护区协定》的签订表明中俄环保合作的不断扩大。从 1997 年开始，环保合作的议题相继纳入中俄两国高层会晤机制中，《中俄联合声明》《中俄睦邻友好合作条约》及《中俄总理定期会晤联合公报》都将环保合作作为重要内容<sup>②</sup>。2006 年，中俄签署了《中俄联合声明》，据此双方在既有的中俄总理定期会晤委员会框架之下成立了中俄环保合作的长效机制——环保合作分委会，标志着中俄环保合作进入了一个崭新的阶段<sup>③</sup>。环保合作分委会是两国级别最高的环境保护合作机制，全面规划、指导和促进环境保护方面的双边合作，每年召开一次会议，轮流在中国和俄

<sup>①</sup> 王殿华：《中国与俄罗斯渔业合作的潜力分析》，载《俄罗斯中亚东欧市场》2006 年第 11 期。

<sup>②</sup> 《周生贤出席中俄总理定期会晤委员会环保合作分委会第一次会议提出建立中俄环保合作长效机制开展环保分委会工作三建议》，[http://www.gdep.gov.cn/news/hbxw/201010/t20101008\\_110780.html](http://www.gdep.gov.cn/news/hbxw/201010/t20101008_110780.html)

<sup>③</sup> 同上。

罗斯举行，至今已召开 10 次会议。基于双方共同商定的优先合作领域<sup>①</sup>，环保合作分委会在其之下成立了污染防治和环境灾害应急联络、跨界水体水质监测与保护、跨界自然保护区和生物多样性保护三个工作组。环保合作分委会中国一方涉及环境保护部、外交部、发展改革委员会、国土资源部、水利部、农业部、林业局等十个国家部委和内蒙古、黑龙江两个地方政府，俄罗斯一方则包括自然资源与生态部和紧急状态部等部门<sup>②</sup>。分委会主席由中国环境保护部部长和俄罗斯自然资源与生态部部长共同担任。

#### 4. 合理利用和保护跨界水合作机制

中俄合理利用和保护跨界水联合委员会执行 2008 年签署的《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》的工作，就跨界水资源领域的问题进行商讨并统筹处理，包括联合规划跨界水利用和保护、制定跨界水水质的统一标准、制定预防和应对跨界水突发事件及消除或减轻其后果的计划、研究突发事件所致重大跨界影响的分析和评估方法及救助措施以及促进争议解决<sup>③</sup>。联合委员会中国一方涉及外交部、水利部、国家环境保护总局等部门和内蒙古自治区、黑龙江省地方政府，俄罗斯一方包括自然资源部、联邦水资源署等部门和相关边境地方政府。联合委员会主席由中国外交部副部长和俄罗斯联邦水资源署署长共同担任。联合委员会轮流在中国和俄罗斯举行会议，每年一次，至今已举行了 8 次。2009 年，在中俄合理利用和保护跨界水联合委员会第二次会议中，双方成立了跨界水质监测和保护、水资源管理两个工作组。

#### 5. 跨界水体水质联合监测合作机制

中俄跨界水体水质联合监测在中俄总理会晤委员会环保合作分委会和中俄合理利用和保护跨界水联合委员会的框架内开展。事实上，早在 2003 年，中国黑龙江省和俄罗斯哈巴罗夫斯克边疆区环保部门已开始对黑龙江和乌苏里江开展联合水体水质监测。2006 年，中俄达成了《中俄关于两国跨界水体水质联合监测的谅解备忘录》，将联合在额尔古纳河、黑龙江、乌苏里江、绥芬河和兴凯湖等

<sup>①</sup> 刘宁：《周生贤出席中俄总理定期会晤委员会环保合作分委会第一次会议》，载《中国环境报》2006 年 9 月 13 日。

<sup>②</sup> 《积极行动中的中俄环保合作 专访环保部官员刘宁》，[http://www.china.com.cn/news/env/2009-11/19/content\\_18919535.htm](http://www.china.com.cn/news/env/2009-11/19/content_18919535.htm)

<sup>③</sup> 《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》，中国外交部网站 [http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zjig\\_673183/bjhyssw\\_674671/bhfg\\_674677/t708160.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjig_673183/bjhyssw_674671/bhfg_674677/t708160.shtml)

跨界水体开展联合监测。联合监测的范围由 2 个跨界水体扩大至 5 个跨界水体，性质由地方行为上升为国家行为。根据此计划，中俄两国成立了跨界水体水质联合监测协调委员会，指导联合监测计划的制订及协调落实。双方各自任命一名联合监测协调委员会主席，由两位主席领导委员会。同时成立联合专家工作组，负责商榷联合监测计划实施方案、培训技术人员、协调联合检测中的有关技术问题、起草联合监测计划的年度实施报告。联合监测协调委员会中国一方涉及国家环境保护部、外交部等部门、国家监测总站和内蒙古自治区、黑龙江省地方环保监测站，俄罗斯一方包括水资源署、自然资源部和生态部、水文气象署等部门和相关边境地方环保监测中心<sup>①</sup>。联合监测协调委员会和联合专家工作组会议每年轮流在中俄举行。至今为止，中俄跨界水体水质联合监测协调委员会暨专家工作组会议已举行了 9 次，联合监测开展了 20 多次，交换数据两万多个，是中俄环保领域合作中进展最快的一个方面<sup>②</sup>。

#### 6. 跨界突发环境事件通报和信息交换机制

2008 年，中俄签订《中俄跨界突发环境事件通报和信息交换机制的备忘录》，中方由环境保护部牵头，俄方由自然资源与生态部牵头。《中俄跨界突发环境事件通报和信息交换机制的备忘录》是中俄总理定期会晤委员会环保合作分委会在环境突发事件应急联络方面的新进展，加强双方在应对跨界突发环境事件方面的合作，增进互信，避免因信息交流不畅而出现的误会。

#### 7. 防洪合作机制

黑龙江流域洪水频发，历史上曾出现过多次较大和特大洪水，对沿岸中俄两侧均造成严重损失。黑龙江防洪能力较低，一方面黑龙江干流缺乏大型控制性防洪水利工程，另一方面干流堤坝的防洪标准较低。中俄两国在防洪方面的合作主要以信息交流、洪峰调节和救灾援助等为主。双方签订的整体框架性协定为防洪合作提供了一定的基础，比如 1986 年的《关于互换黑龙江流域水文情报和预报的备忘录》、2006 年的《中俄关于预防和消除紧急情况合作协定》和《中俄国界管理制度协定》、2008 年的《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》。2013 年发生的黑龙江大洪水，在一定程度上促使中俄加强防洪减灾合

<sup>①</sup> 孙平、刘晓丽、徐丹：《中俄跨界水体水质联合监测长期合作若干问题的思考》，载《环境科学与管理》2009 年第 8 期。

<sup>②</sup> 李平：《让环保合作成为中俄战略协作的典范》，载《中国环境报》2013 年 7 月 2 日。



作。2014年6月，两国签署《中俄跨界水防洪领域谅解备忘录》，建立跨界水防洪合作机制。防洪合作由中国水利部和俄罗斯联邦紧急情况部牵头共同推动落实。

## 四 中俄黑龙江合作：分析和展望

中俄签订了多项涉黑龙江合作协定，并在协定的基础上成立合作机制，可以认为中俄在黑龙江方面是合作的状态。然而，从合作的进展与效果来看，目前中俄黑龙江合作在广度和深度上都有待提升，发展前景存在某种不确定性，但也不是不能克服的。

### （一）影响中俄黑龙江合作的因素分析

对于黑龙江流域的中俄两国来说，影响跨界流域问题的影响因素随着历史的演变均发生着变化，领土争议更是几乎伴随着中俄关系发展至今的全部过程。

#### 1. 中俄在黑龙江流域中的地理位置

由前述可知，黑龙江经历了由中国内河到中俄界河的历史演变，界河的法律地位也已经得到了确认。从整个黑龙江流域来看，不能简单地将中俄两国看作是黑龙江界河两侧的沿岸国。作为中俄界河段的黑龙江只有其上游和中游部分，而其下游部分则全部在俄罗斯境内。因此，中俄在黑龙江流域中既有界河沿岸国的“地缘权力对称”关系，还有上下游国家间的“地缘权力不对称”关系<sup>①</sup>。虽然从上下游角度来看，容易出现上游国家的单边行为。然而，从界河的角度来看，中俄两国中任何一个国家对黑龙江中共享水资源的使用行为对另一个国家和它本身都会产生影响，引起的伤害亦然。简言之，中俄两国对其境内黑龙江共享水资源的使用所产生的影响是双向可逆的。与流经上下游国家的跨国界河流相比，界河沿岸国的特殊地缘位置减少了报复行为和相互作用发生的概率，不但降低了冲

---

<sup>①</sup> Joanne Linnerooth - Bayer, "Negotiated River Basin Management", *The Management of International River Basin Conflicts*, George Washington University, 1986, p. 4 - 5. Linnerooth - Bayer 认为，上游国家在洪水控制、水供给和水污染等方面具有明显的优势，即在上下游地缘政治中表现出“权力不对称”。

突发生的频率<sup>①</sup>，而且增加了合作的动力<sup>②</sup>。

## 2. 中俄对黑龙江水资源的依赖程度

流域国家对共享水资源的依赖程度越大，对共享水资源的竞争就越大。依赖程度取决于多个方面，包括国家境内部分流域面积占共享流域总面积的比例、人口密度、水资源稀缺程度等。黑龙江流域降水丰富，淡水资源充足。黑龙江流域在中俄两国境内的面积相当，仅差 2.4%，但流域俄罗斯境内的水文网较发达<sup>③</sup>，水资源相对丰富，而中国境内河水径流量仅是流域总径流量的大约 1/3<sup>④</sup>。随着中俄两国在黑龙江流域各自境内部分的经济和社会生活的不断增加，双方对流域水资源的需求也相应提高。当前，从人口密度来看，整个黑龙江流域人口密度约 35 人/平方千米<sup>⑤</sup>，与世界平均人口密度相差不大，不属于人口密集地区；从水资源稀缺程度来看，流域中国境内一侧黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区在全国属于轻度和中度缺水地区，黑龙江丰富的水资源有利于缓解这一地区用水紧张；俄罗斯境内一侧除了后贝加尔边疆区的水资源可利用量较低以外，阿穆尔州、犹太自治州、哈巴罗夫斯克边疆区和滨海边疆区的水资源可利用量都较高<sup>⑥</sup>，在全国都属于淡水资源丰富地区。但值得一提的是，俄哈巴罗夫斯克州人口 70% 的饮用水和家庭用水来自黑龙江<sup>⑦</sup>。

## 3. 中俄相对权力状况

各沿岸国家之间的相对权力主要是指抵御其他国家武力行为以保护水资源的能力或者通过武力行为来获取水资源的能力<sup>⑧</sup>。在中俄关系发展的不同时期，两

① Dinar S., "Assessing Side - payments and Cost - sharing Patterns in International Water Agreements: The Geographic and Economic Connection", *Political Geography*, 2006, No. 4, p. 429.

② David G. LeMarquand, "International Rivers, the Politics of Cooperation", University of British Columbia Westwater Research Center, 1977, p. 9.

③ Voronov B. The Amur basin ecosystem: state and main possibilities of its stabilization. Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, Moscow, 2007.

④ БолговМ. В, ДеминаА. П, ШаталоваК. Ю. Российско - Китайское сотрудничество в области использования и охраны трансграничных водных объектов: опыт и проблемы//Использование и охрана природных ресурсов в России, 2016, No. 2. С. 92. Voronov B (2007) The Amur basin ecosystem: state and main possibilities of its stabilization. Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, Moscow

⑤ [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/where\\_we\\_work/amur\\_heilong/threats\\_amur\\_heilong/](http://wwf.panda.org/what_we_do/where_we_work/amur_heilong/threats_amur_heilong/)

⑥ Economic Instruments for Water Resources Management in the Russian Federation, OECD Publishing, p. 13.

⑦ Natalia Pervushina, "Water Management and Use in the Amur - Heilong River Basin: Challenges and Prospects", *Environmental Security in Watersheds: The Sea of Azov*, 2010, p. 230.

⑧ 李昕蕾：《冲突抑或合作：跨国河流水治理的路径和机制》，载《外交评论》2016 年第 1 期。

国力量对比发生着变化。近年来，从俄罗斯角度看，俄在远东地区加大军事力量部署，新式武器频频亮相。如，俄罗斯最新的“北风之神”级战略核潜艇目前已有三艘服役，其中两艘部署在太平洋舰队；2016年4月部署在俄阿穆尔州的“苏-35”战略轰炸机已经率先升级了空对空导弹<sup>①</sup>；8月俄在远东地区已经部署“堡垒”战略导弹<sup>②</sup>；俄还在远东地区建造了新的卫星发射基地，等等。就中国而言，虽然近年来武器装备更新换代，但是在某些方面与俄罗斯仍存在一定差距。不过，总体来说，中俄都为世界核大国、常规武器大国，在军事相对权力方面差距不大，处于比较平衡状态，两国保护水资源的能力相当。

#### 4. 中俄对黑龙江的治理模式

中俄两国对黑龙江的合作正式启动于20世纪50年代，在航行、渔业、开发利用、边界管理、生态环境保护、跨界水体联合监测等方面签订了一系列条约，并成立了相应的联合委员会。这样的合作模式为中俄两国更加合理、科学地治理黑龙江奠定了基础。双方在黑龙江问题上开展的积极合作，有效地弱化了黑龙江出现的跨界问题。缺乏共同治理的模式是我国东南部、南部地区跨界河流问题比黑龙江问题突出的重要因素<sup>③</sup>。

#### 5. 中俄整体关系

流域国家间的整体关系状态并不能决定相关国家间的涉水关系，但却可以产生一定的影响。尤其是，黑龙江牵涉领土主权问题，关乎国家安全和国家根本利益，容易导致零和博弈，引发中俄两国在黑龙江地区的纠纷。如果流域国家间的整体关系紧张，固有冲突严重，水资源问题则很容易成为流域国家间发生冲突的借口，流域国家也倾向于采取强硬的态度处理水资源纠纷；相反，如果国家间整体是和平的关系状态，则倾向于采取协商合作的方式解决水纠纷<sup>④</sup>。由黑龙江从中俄争议之边演变为合作之界的历史过程可知，中俄（苏）关系的确对双方围绕黑龙江的互动产生着影响。黑龙江是中俄关系的风向标：当双方关系动荡不稳时，黑龙江地区则是利益碰撞带，充当争议的前线阵地；当双方关系良好稳定

① Истребители Су-35 на Дальнем Востоке получили новые ракеты. <https://lenta.ru/news/2016/04/04/rakety/>

② В августе на Дальнем Востоке поставят на боевое дежурство ракетный комплекс “Бастион”. [http://www.arms-expo.ru/news/vooruzhenie\\_i\\_voennaya\\_tekhnika/v\\_avguste\\_na\\_dalнем\\_vostoke\\_postavyat\\_na\\_boevoe\\_dezhurstvo\\_raketnyy\\_kompleks\\_bastion/](http://www.arms-expo.ru/news/vooruzhenie_i_voennaya_tekhnika/v_avguste_na_dalнем_vostoke_postavyat_na_boevoe_dezhurstvo_raketnyy_kompleks_bastion/)

③ 李志斐：《中国跨国界河流问题影响因素分析》，载《国际政治科学》2015年第2期。

④ 李志斐：《水与中国周边关系》，时事出版社2015年版，第17、37页。

时，黑龙江则为合作提供舞台。

由此可知，中俄在黑龙江地区的地缘位置、对共享水资源依赖程度、相对权力和双边整体关系促使两国涉水关系趋向于合作，而实践证明双方围绕黑龙江确实已经形成了一定水平的合作模式。然而，影响中俄两国涉水关系状态的因素并不是一成不变的，而是会不断变化，包括中俄两国对黑龙江共享水资源的依赖程度、中俄相对权力的状态以及中俄整体关系的走势。

## （二）两国合作存在的问题

### 1. 合作优先方向不同

中俄对黑龙江的需求不同，导致了双方在黑龙江合作优先方向上出现分歧。黑龙江中国一侧在全国属于水资源缺乏地区，中国近黑龙江地区对用水需求较大，因此对流域生态环境和水能开发利用同样关注，因此也往往容易被外界误认为中国首要关注界河水开发而忽略生态环保<sup>①</sup>。相反，俄罗斯近黑龙江地区不存在供水不足问题，又因黑龙江下游全部在俄罗斯境内，所以俄罗斯特别关注水污染问题，认为当前面临的最主要问题是水质问题<sup>②</sup>，在黑龙江合作上重生态环保而轻开发利用。这一点从俄罗斯发布的《2020年水战略》报告中就可以看出，保证人口和经济的充足优质水资源以及防止水污染是俄罗斯水战略的优先发展目标<sup>③</sup>。

### 2. 不同合作领域发展参差不齐

中俄围绕黑龙江的合作基本涵盖了跨界河流合作的大部分领域，然而这些领域的合作状况却参差不齐。航行和渔业领域的合作起步早且进展稳定；边界谈判和跨界水体水能开发的合作起步早却进展曲折，其中边界谈判最终达成一致，而跨界水体利用合作前景不明朗；跨界生态环境保护领域的合作起步晚却进展最快。目前，中俄双方在航行、渔业、环境保护、跨界水体水质监测、突发环境事

---

① Natalia Pervushina. Water Management and Use in the Amur – Heilong River Basin: Challenges and Prospects. *Environmental Security in Watersheds: The Sea of Azov*. Springer, 2010, p. 231; Воронов Б. А., Мандыч А. Ф., Махинов А. Н. Современность и вероятное будущее Амура и связанных с ним экосистем // Регионы нового освоения: ресурсный потенциал и инновационные пути его использования : сб. докл. конф. с междунар. Участием (Хабаровск, 19 – 22 сент. 2011 г. ): Хабаровск, 2011.

② Vladimir P. Karakin, “Transboundary water resources management on the Amur River: competition and cooperation”. *Environmental Risks to Sino – Russian Transboundary Cooperation: from Brown Plans to a Green Strategy*, 2011, p. 86.

③ Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года.

件通报和信息交换、防洪方面建立起了不同程度的合作机制。

### 3. 合作法律机制不够完善

中俄已经达成了一系列涉及黑龙江的协定，为双方在该领域的合作提供了一定的法律基础，但却未签订专门针对黑龙江合作的协定。与目前在国际社会中获得广泛认可和影响力的国际多边涉水公约（1966年的赫尔辛基规则、1992年的《跨界水道和国际湖泊保护与利用公约》和1997年的《国际水道非航行使用法公约》）<sup>①</sup>相比，中俄之间签订的黑龙江涉水协定就显得过于简单，表现为条款数目少，条款内容粗略，还存在内容缺失<sup>②</sup>。比如，2008年的《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》只规定“在考虑经济、社会、人口等因素的基础上公平合理利用和保护跨界水”，然而评判公平合理利用跨界水的标准并不明确，这就为日后的纠纷留下隐患，这对于两国在跨界水资源的合作方面甚至两国关系来说构成了隐患，前车之鉴就是中印之间的雅鲁藏布江跨界水资源纠纷<sup>③</sup>；俄罗斯前自然资源与生态部部长尤里·特鲁特涅夫（Юрий Трутнев）认为，虽然《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》倡导跨界水资源可持续管理和保护，但这个协定主要关注点却是跨界水体水质监测<sup>④</sup>。

### 4. 合作落实程度不足

中俄两国围绕黑龙江跨界水资源问题在战略层面签署了一系列协定并建立了相应合作机制。合作协定的内容需要相应合作机制中的各专门委员会进行具体落实和执行<sup>⑤</sup>。然而，中俄各专门委员会在对跨界水利用和保护上存在着认识和标准的差异，影响合作的落实效果。比如，2008年的《中俄关于合理利用和保护

<sup>①</sup> 1966年的赫尔辛基规则、1992年的《跨界水道和国际湖泊保护与利用公约》和1997年的《国际水道非航行使用法公约》，为规范国际淡水资源利用和保护提供了依据和规范。中俄两国都没有加入这些国际多边涉水公约，但中俄黑龙江合作所遵循的原则与国际多边涉水公约的规则一致，比如“公平合理利用”“不造成重大损害”“合作”“防止、控制和减少任何跨界影响”“和平解决争端”等原则。比如，2006年的《中俄国界管理制度协定》提到了“预防和减少边界水的跨界影响”；2008年中俄签订的《中俄关于合理利用和保护跨界水的协定》明确写道：“采取联合行动”“公平合理利用跨界水”“开展合作”。

<sup>②</sup> Chen Huiping, “The 1997 UNWC and China’s Treaty Practice on Transboundary Waters”, Presented at the UNWC Global Symposium in University of Dundee, 10 - 14th June 2012, p. 22.

<sup>③</sup> Patricia Wouters, “China’s Soft Path to Transboundary Water Cooperation Examined in the Light of Two UN Global Water Conventions – Exploring the ‘Chinese Way’”, *The Journal of Water Law*, 2011, p. 240.

<sup>④</sup> Vladimir P. Karakin, “Transboundary water resources management on the Amur River: competition and cooperation”. *Environmental Risks to Sino - Russian Transboundary Cooperation: from Brown Plans to a Green Strategy*, 2011, p. 87

<sup>⑤</sup> 周海炜、郑莹、姜骞：《黑龙江流域跨境水污染防治的多层合作机制研究》，载《中国人口·资源与环境》2013年第9期。

跨界水的协定》中合作内容部分第 12 条提到，共同开展科学研究，制定统一的跨界水水质标准、指标。然而，中国的环保部和俄罗斯的水资源署在水质标准上存在着明显的差异，俄罗斯的水质标准较中国更严格，这种差异阻碍了跨界水开发和利用项目的开展，也不利于对界河黑龙江水资源的保护<sup>①</sup>。目前为止，中俄双方还并未制定统一的水质标准。

### 5. 中俄毗邻地区经济基础薄弱

中方积极主动推动双方合作开发利用和保护黑龙江，而俄方在这方面却表现出动力不足。其中一个重要原因是，俄罗斯远东地区本身存在经济发展落后和基础设施薄弱的问题。21 世纪之前，尽管俄罗斯（苏联）政府出台了关于远东地区发展的政策《1996~2005 年俄罗斯联邦远东及外贝加尔地区经济社会发展专项规划》，但并未得到有效落实。进入 21 世纪，俄罗斯增加了对远东地区的重视程度。俄罗斯联邦政府于 2007 年 11 月 21 日批准了在 1996 年规划基础上修改后的《远东及外贝加尔地区 2013 年以前经济社会发展联邦专项规划》，后于 2009 年又批准了《2025 年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》，将远东和贝加尔地区纳入国家的长期发展战略中。然而，预期的区域经济快速增长并没有出现<sup>②</sup>。我国东北也面临着经济发展迟缓的困境，2015 年东北三省的 GDP 增速在全国的排名是倒数。

## （三）前景分析和展望

中俄围绕黑龙江的合作进展是中俄关系不断改善和提升的产物。那么，中俄黑龙江合作发展前景如何？应该说是积极乐观的。

### 1. 中俄战略协作伙伴关系进一步发展

当前，中俄两国具备对外战略“需同性”。其理由是，近年来，国际形势的演变，尤其是美国对外战略的调整，在一定程度上影响着中俄关系的走向。面对美国的亚太“再平衡”战略以及为之服务的“两洋”协定（TPP 和 TTIP），中国需要拉近俄罗斯以牵制美国；面对北约东扩和欧美经济制裁，俄罗斯需要借重中国以缓解来自西方的压力。可以说，当前国际形势作为一种外力，推动正处于历

---

<sup>①</sup> 卞锦宇、耿雷华、田英：《中俄水质标准的差异及其对我国跨界河流开发与保护的影响》，载《中国农村水利水电》2012 年第 5 期。

<sup>②</sup> 殷红：《建立东北地区对俄合作协调机制的必要性及可行性分析——基于俄罗斯远东国际合作地区协调机制的经验》，载《东北亚论坛》2012 年第 1 期。

史上最好时期的中俄关系进一步深化发展，不断加强在立场相近或一致领域的合作，同时寻求在立场不同领域的互谅互解。这为双方在黑龙江的合作提供和谐的大环境。

## 2. 丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接

2013年习近平主席提出了丝绸之路经济带的战略构想，其中包括建设中蒙俄经济走廊，加强铁路、公路等互联互通建设，推进运输便利化，开展旅游、媒体、环保、减灾救灾等领域务实合作<sup>①</sup>。对中国的丝绸之路经济带战略，俄罗斯的态度从起初的不理解、怀疑甚至担忧逐渐发展到现在的认同、接受和支持。2015年中俄发表联合声明，表示丝绸之路经济带建设和俄罗斯主导的欧亚经济联盟建设进行对接合作。将中俄黑龙江合作与区域合作、地区发展相结合，以地区发展带动跨界水资源合作，有利于黑龙江流域相关基础设施的完善和节水环保技术的交流，反过来又以黑龙江合作为地区发展提供支持。中国通过亚投行和丝路基金来创造资金、设备等条件，带动中俄在跨界水资源领域的合作，互利共赢。当然，即便如此，俄罗斯对中国仍然存在担忧和疑虑。在黑龙江问题上，中俄毗邻地区的发展会增加对黑龙江水资源的需求，同时也会产生黑龙江的生态污染问题，所以需要处理好发展与水资源、环境保护之间的关系，实现丝绸之路经济带与欧亚经济联盟建设的绿色对接。

## 3. 中国振兴东北与俄罗斯开发远东战略对接

远东地区对沙俄帝国、苏联及今天的俄罗斯有着特殊意义，是总在开发，但又达不到发展理想水平的地区。苏联解体后，新独立的俄罗斯就制定多项远东地区开发规划，但由于种种原因，都成为一纸空文。今天的远东地区经济弱之又弱、衰之又衰，与俄欧洲地区形成“二元结构”局面，已经成为俄罗斯再次崛起的“软肋”。鉴于此，重视远东，开发远东，使远东经济并入国家经济发展轨道，是普京政府远东战略的重要出发点之一。相比之下，我国东北地区也面临此类困境。东北地区的经济在经历了近30年的兴盛期后，从20世纪80年代开始出现衰退。今日，东北经济逐渐成为我国进一步深入改革开放的“破题点”之一。在此背景下，中俄双方就东部毗邻地区共同发展达成了一致，共同签订了《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要

<sup>①</sup> 《习近平出席中俄蒙三国元首会晤》，新华网，2014年9月11日。

(2009~2018年)》，实现中国振兴东北和俄罗斯开发远东两大发展战略对接。《合作规划纲要》中多项内容涉及中俄围绕跨界水资源合作，包括进行保护跨境水体合作、落实界河流域环保方案和共同建立并维护界河流域自然保护区等<sup>①</sup>。与中国合作共同发展东部毗邻地区，是俄罗斯决心实质性大力发展远东地区的表现。俄罗斯将远东和贝加尔地区纳入国家长期发展战略中，2012年成立了具有开创意义的远东发展部<sup>②</sup>，2013年提出建设远东经济超前发展区，目前已设立9个。俄罗斯对远东地区的优先发展，将有助于解决这一地区存在的投资吸引力小、基础设施薄弱和行政手续复杂等问题。这无疑将进一步加大中俄双方在东部毗邻地区的合作，也为双方加强围绕黑龙江跨界河流的合作提供了可能。

#### 4. 中俄借助黑龙江打造互联互通

2014年，为了贯彻推行丝绸之路经济带战略，黑龙江省提出了构建黑龙江陆海丝绸之路经济带（“龙江丝路带”）的设想，后被正式纳入“一带一路中蒙俄经济走廊”。“黑龙江陆海丝绸之路经济带”是一条横跨亚欧、联结陆海的国际物流通道，向北、向西陆路可经俄罗斯通往欧洲抵达波罗的海沿岸，向东可通过俄方港口经海路抵达日本和韩国<sup>③</sup>。互联互通是推动“黑龙江陆海丝绸之路经济带”的重要基础，其中黑龙江扮演着重要的角色。一方面，修建跨黑龙江大桥来贯通中俄之间的南北向交通运输通道<sup>④</sup>。两座跨黑龙江大桥的修建工程获得突破性进展。中俄同江—下列宁斯阔耶界河铁路大桥于2008年立项，2014年2月正式奠基。目前，中方已完成60%的工程量，俄方已完成国内所有审批程序，

<sup>①</sup> 《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及西伯利亚地区合作规划纲要》。其中，第8部分第1条规定，黑龙江省政府和阿穆尔州政府进行保护跨境水体合作，在双方法律框架内交换环保领域技术、环境监控技术方法，开展联合行动保护边境地区生态多样性。第8部分第3条规定，黑龙江省政府和外贝加尔边疆区政府的合作，落实《黑龙江/阿穆尔河流域综合治理》环保方案。第8部分第4条规定，黑龙江省政府和哈巴罗夫斯克边疆区政府合作，组织和进行水体表面和水体生态资源的联合监控，为保护跨境水系生态系统，建立并维护共同自然保护区的运作。第8部分第5条规定，黑龙江省政府和萨哈林州政府合作，在环保领域（水资源、大气）交换信息和交流工作经验。

<sup>②</sup> 俄远东发展部从经济发展部分出来，目的是围绕远东地区社会经济发展，协调跨部门、跨地区、跨行业工作。但是，其具体业务还未从经济发展部完全交割出来。也就是说，目前的经济发展部是“一套班子、两块牌子”。由此可见，俄远东开发的行政组织工作还有待完善。

<sup>③</sup> 张效廉：《贯彻“一带一路”战略推进“龙江丝路带”建设》，载《学习与探索》2015年第11期。

<sup>④</sup> 中俄在黑龙江地区的往来运输以船运为主。受气候影响，黑龙江干流冰封期较长，最长至每年6个月，因而船运受限。2007年起，黑龙江省通过搭建跨江浮箱固冰通道以破解冰封限制。



并已动工<sup>①</sup>。2015年，中俄签署协议合作修建黑河—布拉戈维申斯克黑龙江大桥及跨江索道，筹划修建这座大桥的时间长达27年。除此之外，列在黑龙江界江大桥建设计划之内的还有洛古河大桥；另一方面，借助全部在俄罗斯境内的黑龙江下游打造江海联运，将黑龙江省腹地的货物通过俄罗斯境内黑龙江下游段运往我国沿海及日、韩等，实现江船与海船的对接联运，不仅可以打破黑龙江水系的封闭格局，还可以缓解铁路压力、降低运输成本、扩大贸易<sup>②</sup>。跨黑龙江大桥和中俄江海联运结合起来，将在中俄东部毗邻地区形成一条依托黑龙江、贯通南北、辐射东西的交通运输网和国际贸易通道，黑龙江南侧与中国东北地区连接，沿东三省交通网延至全国，北侧与俄罗斯远东地区连接，向西沿西伯利亚大铁路穿越俄罗斯西部进入欧洲，向东沿黑龙江或经陆地通向东方出海口。因此，“龙江丝路带”在一定程度上提升了中俄围绕黑龙江合作的必要性和重要性。

总的来说，当前的国际形势、中俄关系及丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接，为双方深化围绕黑龙江的合作提供利好条件，同时合作的深化也能成为中俄关系进一步发展的助推力。未来中俄就黑龙江的合作将超越单纯的跨界水资源领域，而是将水资源问题与次区域发展问题结合起来。以黑龙江作为抓手，通过跨界水资源开发和利用合作，为中国东北地区和俄罗斯外贝加尔、远东地区共同发展提供“水动力”；以跨国界河流为依托，南北贯通中国和俄罗斯，将界河黑龙江打造成横跨亚欧的国际交通和贸易枢纽，促进整个东北亚地区的经济繁荣。中国正在实施的丝绸之路经济带建设又为这一结合提供了良好的政策和资金支持。如此以来，中俄之间的经贸合作加强则有助于改善当前“政热经冷”、“官热民冷”的局面，为中俄战略协作伙伴关系的深化提供推动力。虽然跨界河流问题属于低级政治范畴，在国际政治中未必起到决定性的作用，但黑龙江合作为研究中俄关系提供了一个独特的

<sup>①</sup> Россия начала строительство железнодорожного моста в Китай через Амур. <http://ria.ru/east/20160714/1465835021.html>

<sup>②</sup> 朱晓峰：《黑龙江水系江海联运发展策略》，载《水运管理》2008年第2期。1992年的《关于在黑龙江和松花江利用中俄两国船舶组织外贸货物运输的协议》和2004年的《关于中国船舶经黑龙江俄罗斯河段从事中国沿海港口和内河港口之间货物运输的议定书》为黑龙江江海联运提供政策支撑。从1992年以来，江海联运已经得到了16年的实践，包括国际、国内两条航线，国际航线是：名山港—抚远港或尼古拉耶夫斯克港（换装）—日本酒田港，国内航线是：同江港—尼古拉耶夫斯克港（换装）—温州港。但目前江海联运运量较小，还未实现常态化，需要进一步发展。

新视角<sup>①</sup>。

在推动黑龙江地区合作方面，我们应更加主动、智慧地开展水外交，实现黑龙江流域整体可持续发展，照顾俄罗斯方面合理关切和利益，寻求共同利益、相似利益以及利益的最大公约数，最大限度降低跨界水资源对深化中俄战略协作伙伴关系的负面影响。同时，加强中俄毗邻地区经济合作和人文合作，最大限度减少“中国威胁论”对跨界水合作的负面影响，让俄罗斯理解我们在黑龙江合作中所秉持和倡导的“互惠互利”“共同发展”理念。黑龙江界河两边的中国东北与俄罗斯远东地区的对接合作，可以做成丝绸之路经济带与欧亚经济联盟对接合作的特色部分，亮点部分，优先部分，同时共同构成崛起中的亚太经济圈的重要组成部分，命运与共，联动发展。界河是中俄两国关系的风向标和晴雨表。我们相信，既然中俄关系可以成为大国关系的典范，黑瞎子岛平分模式也是国家间解决领土争端的典范，那么，黑龙江合作也可以成为中俄共同发展的一个助力点，为中国与其它“一带一路”沿线国家在跨界水资源领域的合作树立一个典范。

(责任编辑 张红侠)

---

<sup>①</sup> 跨界河流水资源属于低级政治范畴，但却往往不能完全脱离于高级政治。马丁 (Martin)、艾哈迈德 (Ahmed Abukhater) 等学者认为，跨界水资源属于低级政治，但是可能对高级政治领域产生影响，比如增加高级政治领域的协调、合作和妥协；阿伦 (Arun P. Elhance) 等学者认为，无法将跨界水资源纯粹归类于高级政治或低级政治问题，它同时存在于高级政治和第低级政治领域，在一定条件下可能从低级政治问题转化成高级政治问题。在中俄关系中，黑龙江历史上与边界主权问题联系在一起，甚至引发了双方的军事冲突，但随着边界主权争端问题的解决，当前黑龙江似乎更多是一个低级政治问题。