

谋求突破“领土困境”的日俄关系

吕耀东 / 文

日俄领土争端是指日本北海道东北部与俄罗斯北千岛群岛之间的齿舞、色丹、国后和择捉四个岛屿及周围一些珊瑚礁的主权归属之争。对此日本称之为“北方四岛”，俄罗斯称之为“南千岛群岛”。这四个岛屿二战前曾属日本管辖，在二战日本军国主义侵略战争失败之时，由苏联根据《雅尔塔协定》予以占领，至今仍在俄罗斯的管辖之下。日俄在“北方四岛”的归属问题上互不让步，致使作为二战交战的两国至今未能签署和平条约。其根本原因是日俄两国在领土问题上未取得任何实质性进展。尽管安倍上台伊始数次访俄、日俄“2+2”会谈也高调示人，但历来日俄国内舆论都强烈反对本国领导人在领土主权方面做出妥协，导致日本历届政府均在交涉领土主权问题上无所作为，却又前赴后继，只因领土问题是发展日俄关系必须跨越的历史鸿沟。

领土问题取代冷战思维 成为日俄关系的主题

从20世纪80年代末开始，日苏（俄）两国逐步走出冷战形成的意识形态困境，却又陷入领土纠纷的泥潭。为此，1991年4月，苏联戈尔巴乔夫总统访日，与日本首相海部俊树发表了《日苏联合声明》，其中就两国领土问题有如下表述：“第一，苏联正式承认存在领土问题；第二，领土问题具体指齿舞、色丹、国后和择捉四个岛屿的名字被明确记载；第三，

领土问题没有解决，到缔结和平条约时，包括这些领土问题必须得到解决。这三点达成一致是很大进步”。^[1]但是，1991年12月苏联解体，日苏领土争端被日俄关系所继承。随后日俄间的“领土争端”代替冷战鸿沟上升为主要矛盾。

新生的俄罗斯在“重返欧洲”受挫后，开始重视东方外交，逐渐调整对日关系。日本也投其所好，积极谋求改善日俄关系，并乘机将“北方四岛”问题提上发展两国关系的议事日程，谋求加快解决日俄领土之争。1992年7月，宫泽首相在七国首脑会议的政治宣言中塞入如下内容：“希望日俄两国基于法和正义的原则解决北方领土问题，实现两国关系的完全正常化”。叶利钦对俄日领土问题的“国际化”表达了强烈不满。1993年10月13日，俄罗斯总统叶利钦访日，并与细川首相签署了《东京宣言》。宣言指出，两国首脑就四岛归属问题进行了谈判，一致同意以“两国间的诸文件”及“法和正义”为基础继续进行缔约谈判。^[2]《东京宣言》为日俄领土问题谈判提供了新的立足点。1994年11月底村山首相与到访的索斯科韦茨副总理会谈时，双方同意《东京宣言》是“两国关系前进的基础”。但日方偏重于解决领土问题、俄方偏重于扩大经济合作的基调并未发生变化。^[3]

20世纪90年代后期，日本放弃了初期的“政经不可分”的简单做法，对俄采取多层次接触政策，试图通过

加深日俄全面合作关系，为解决北方领土问题创造条件，以达到尽早收回“北方四岛”的政策目的。^[4]1996—1997年初，日本把领土与经济领域“扩大均衡”方针调整为领土、经济、政治、安全、国际合作齐头并进的“多层次接触”方针。^[5]1997年3月，桥本首相表示赞同俄罗斯正式参加七国首脑会议。1997年6月20日，日俄首脑举行会谈后，叶利钦表示将不再把核弹头对准日本，两国首脑间开通了热线，俄方表示支持日本成为联合国安理会常任理事国。7月18日，双方就日本渔船在“北方领土”周围水域捕鱼问题达成一致，朝“搁置争议，共同开发”迈出了第一步。^[6]在上述日俄外交互动的基础上，桥本首相在1997年7月24日演讲中提出了“相互信赖”、“相互利益”、“着眼于未来”等对俄关系三原则，其核心是以“互利”和“没有胜者和败者之分”为原则，打破因领土问题而形成的僵局，以经济合作为突破口改善日俄关系。他表达了把领土问题和经济合作、军事交流并举的更灵活的对俄政策思路。1997年11月1日至2日，日俄首脑在东西伯利亚的克拉斯诺亚尔斯克举行了非正式会谈。该会谈在如下几点上取得了新的突破：双方决定，根据1993年的《东京宣言》争取在2000年前缔结和约；双方达成了“日俄两国都是世界大国，应该互相合作”的共识；双方在政治、经济、军事合作等领域达成八项协议。

日本之所以进一步调整对俄政策,主要出于两方面考虑:其一,战略考虑。面对美俄、中俄、中美关系的进展,日本急欲改变日俄关系的落后状况。日本在争当联合国安理会常任理事国问题上也需得到俄方支持。其二,经济考虑。日本从“能源外交”和“欧亚大陆外交”战略出发,提高了对日俄关系的重视程度。日本已参加了一些开发俄罗斯能源资源的项目,俄罗斯也对日本参与西伯利亚及远东地区开发寄予厚望。这一时期日俄关系的特点体现为:在经济合作上表现出“政经分离”的灵活性;尝试领土谈判与经济合作齐头并进方式;在安全领域积极寻求合作。^[7]

20世纪末,日本不断调整对俄政策,使两国关系得到很大改善。叶利钦总统与桥本龙太郎首相于1998年4月18—19日在日本举行非正式会晤,经过两轮会谈,双方一致同意,把根据1993年《东京宣言》第二条解决四岛归属问题以及面向21世纪的日俄友好合作原则等写入和平条约。1999年叶利钦正式访日。在这次会晤中,桥本还就解决四岛领土争端问题向叶利钦提出了“新建议”。1998年11月小渊惠三首相访俄会晤了叶利钦总统。两国发表了题为《关于俄罗斯联邦和日本国之间建立建设性伙伴关系》的宣言,使两国关系取得了进一步发展。尽管日俄关系在1998年进一步改善,但还不能说是质的突破。因为日俄关系的关键因素领土争端仍然没有实质性进展。

“领土问题”是日俄两国 缔结和平条约的主要障碍

由来已久的“领土问题”已成为日俄两国缔结和平条约的“瓶颈”,进

入21世纪,两国如何处理这个棘手的问题令国际社会高度关注。2000年4月底,森喜朗首相相对俄罗斯进行了为期三天的非正式访问。9月3—5日,普京总统对日本进行正式访问,同森喜朗重点讨论了签署日俄和平条约、开展经济合作等双边关系问题。双方签署在国际事务中相互协作联合声明和经贸领域加强合作纲要,以及在经济、科技、安全、执法等方面开展合作的若干文件。但在解决领土争端和签署和约等问题上未能取得突破。最终,森喜朗和普京签署并发表了包括六项内容的“关于和平条约问题的联合声明”。对于领土争端问题,声明指出:“双方同意,依据迄今达成的所有协议,包括1993年关于日俄关系的《东京宣言》以及1998年日俄两国关于构筑创造性伙伴关系的莫斯科宣言,为通过解决择捉岛、国后岛、色丹岛和齿舞群岛的归属问题而签订和平条约继续谈判。”双方的联合声明中再次具体写明了四个岛屿的名称,双方同意就四岛归属问题继续谈判。在森喜朗和普京签署的联合声明的第一项中就写明“日本和俄罗斯构筑符合其战略性的、地缘政治学利益的创造性伙伴关系的志向”的内容。从具体成果来看,以能源开发为中心的“森喜朗—普京计划”、关于核裁军方面的合作等,都是互有所求,都出于现实和长远的政治、经济利益考虑。^[8]森喜朗首相与普京总统的东京会谈,是两国在解决领土问题上的新起点。

2001年3月,普京和森喜朗在俄罗斯西伯利亚城市伊尔库茨克举行会谈。双方发表联合声明说,两国领导人一致同意在过去签订的文件基础上就缔结和平条约继续举行谈判,日苏1956年联合宣言应成为谈判的基

础性法律文件;两国将积极寻找相互可以接受的解决方案,尽快确定缔结和约的具体方针,解决“北方领土”的归属问题,从而使两国关系完全正常化。2001年,日俄签署的《伊尔库茨克声明》重申了1956年《日苏共同宣言》中齿舞与色丹两岛要在两国签署和平条约后归还日方这一条款的有效性,应遵循该声明解决领土争端。

小泉纯一郎内阁时期,加强日俄经贸领域的合作是两国在建立战略伙伴关系时优先考虑的方面,是两国首脑历次会晤中讨论的重点。2003年1月,小泉首相访俄并与普京总统签署了旨在深化两国关系的《联合声明》和《联合行动计划》。《联合声明》强调,俄日两国将争取彻底解决历史遗留问题,决心通过积极的谈判尽快解决“南千岛群岛”的归属问题并签署俄日和平条约,以便实现双边关系正常化,开创两国广泛合作的新局面,建立符合两国战略和地缘利益的建设性伙伴关系。在此次访问中,小泉重点就能源领域合作问题同普京进行了磋商,日俄之间就安加尔斯克—纳霍德卡(安纳线)输油管达成重要协议。从小泉首相访俄结果看,双方在领土问题上的僵局没有打破,但都希望通过加强两国在其他领域的合作,为领土问题的解决创造良好的环境。小泉政府实际着眼于通过多领域的合作改善两国关系的氛围,以便今后争取在领土问题上有所突破。

在“北方领土”问题上,日俄的分歧不是是否归还,而是何时、以何方式、在多大范围内归还领土的问题。2004年11月,俄外长拉夫罗夫声称,遵守《1956年宣言》,把齿舞、色丹两岛交给日本。但是,小泉在东京发表谈话称,日本不会接受只归还两岛

的领土解决方案。“如果不明确北方四岛的归属问题,就不与俄签署和约,这一方针不会改变。”俄多名政府高官即还以颜色,表示将以“二战结果无法改变”为由拒绝日本归还“北方四岛”的要求。虽然此后俄方仍愿实施1956年的《日苏联合宣言》,把齿舞群岛和色丹岛归还日本。日方的立场未变,认为只要明确北方四岛的归属,即可缔结和平条约,至于何时归还领土,则可从长计议。鉴于《日苏联合宣言》已解决了两岛的归属问题,现在的课题是明确另外两岛,即国后岛和择捉岛的归属问题。日俄的上述分歧表明,双方还在领土问题上兜圈子。^[9]面对日本政府在领土问题上的强硬态度,俄方丝毫不让步,2005年5月21日,俄罗斯外交部长拉夫罗夫在接受共同社的书面采访时明确表示,日本所提出的归还四个岛屿的要求缺乏国际法上的依据。^[10]日俄在领土问题上唇枪舌剑,导致两国之间频繁发生纠纷和摩擦,并间接影响了日本的对俄能源外交。

2007年,随着东北亚国际环境的改善,朝核问题有所进展,日俄关系转暖。2007年初,安倍首相认为,欲解决朝核问题日本必须与俄罗斯和中国加强合作。2007年9月8日,日俄首脑利用出席悉尼亚太经合组织(APEC)首脑会议的机会举行了会晤。日本首相安倍晋三与俄罗斯总统普京举行了会谈,双方就敦促各自的实际负责人加快谈判以解决北方领土问题并缔结和平条约一事达成了一致。安倍强调,“为将日俄关系提升到一个新的层次,和平条约的缔结是不可或缺的”。普京则回应说,“我对找出双方都能接受的解决办法有兴趣”。但在关键的北方领土问题上仍然是各持

己见,日方强调为了新的日俄关系、缔结和约,早日解决领土问题必不可少。俄方则指出应找出双方都接受的解决办法。双方的距离仍然很大。

日俄两国探索解决 领土问题的“创新方式”

日俄两国缔结和平条约的主要障碍来自领土争端问题。俄罗斯将1993年发表的《东京宣言》和《日苏共同宣言》一同定位为领土谈判的基础。其中,《东京宣言》中明确表示日俄将解决包括国后岛和择捉岛在内的“北方四岛”归属问题并缔结和平条约。2009年2月,麻生太郎首相与梅德韦杰夫总统在俄罗斯远东就日俄间最大悬案的“北方领土问题”举行了会谈,双方一致认为,“为了在我们这一代加以解决,将通过不拘形式的创新方式加速(领土谈判)工作”。^[11]然而,随后日本众议院通过北方四岛为“固有领土”的法案。日方称该法案旨在通过在法律上定位“北方领土”以提高日本民众对归还问题的关心程度,这引起了俄罗斯的强烈不满和抗议。俄罗斯国家杜马也通过一项声明称,日俄和平条约谈判丧失了希望,并警告日方如不撤回该法案谈判将无法取得进展。7月9日,在意大利拉奎拉参加八国集团首脑会议的麻生太郎首相与俄罗斯总统梅德韦杰夫举行了会谈。麻生强调了“俄罗斯不法占据北方四岛”这一日方立场。但是,就北方领土这一焦点问题,俄方并未提出日方期待的新解决方案,梅德韦杰夫对此表示:“在这一代人活着期间解决问题很重要。俄方准备用独创的方式研究各种选择。”他对日本通过规定北方领土为“我国固有领土”的《北方领土问题解决促

进特别措施法》表示忧虑,并对麻生5月在日本国会称“俄方的不法占据行为仍在继续”一事表达了不满。^[12]梅德韦杰夫还是相对灵活的姿态,在意大利拉奎拉八国集团峰会闭幕后的记者会上就北方领土问题表示,1956年发表的《日苏共同宣言》是“唯一的法律文件”,将在此基础上继续进行谈判。该宣言规定苏联和日本缔结和平条约后将归还齿舞、色丹两岛。这表明,对于优先本国利益的俄罗斯而言,几乎不可能做出把四岛全部归还日本的决断。

在2009年日本刚实现政权更迭时,基于鸠山由纪夫首相的祖父、日本前首相鸠山一郎在1956年签署了《日苏共同宣言》,引导两国邦交正常化的前提,俄罗斯对重视日俄关系的鸠山政权表示欢迎。2009年上台执政的日本民主党将改善日俄关系作为对外关系的突破口,力求“以坚决的态度加快北方四岛归属问题的谈判进程”,并“通过促进经济文化交流及资源开发的相互协作,巩固日俄关系。”^[13]2009年11月,鸠山首相在出席APEC峰会时对梅德韦杰夫总统表示,“只归还两岛无法获得国民的理解,期待有超越这一构想的独创解决方法”。^[14]然而,民主党内部存在关于“北方领土”的强硬言论,时任日本外长的冈田克强调,“日本要求的是归还四岛。两岛的话不行”。^[15]日本固守“北方四岛”返还的方针使俄方大失所望,导致日俄两国“北方领土”谈判陷入僵局。

为了彻底解决“北方领土”问题,重新执政的自民党迫切希望改善日俄关系。日本首相安倍晋三于2013年4月29日与俄罗斯总统普京在莫斯科举行会谈,双方就重启并加快北方领

土谈判达成共识，显示出了解决这一悬而未决的问题的决心。日本政府8月15日在首相官邸设立了探讨日俄经济合作方式的“日俄经济交流促进会议”机制，确认了加强日俄两国在经济领域的关系以推进北方领土相关谈判的方针。2013年9月5日，安倍晋三在俄罗斯圣彼得堡与普京总统举行会谈，双方就11月在东京举行首次两国外长和防长级磋商达成了共识。关于领土问题成为最大难题的日俄和平条约缔结一事，双方确认了彼此“期待在友好、平和的气氛下进行对话，并取得进展”。俄罗斯总统新闻发言人佩斯科夫称，普京总统和安倍晋三首相就以“平局”精神解决北方四岛问题达成了一致。11月2日，日俄两国的首次外长防长磋商（“2+2磋商”）在东京举行。双方同意为建立互信而推进在有关亚太地区安全问题的多边会议上的合作，并就日本海上自卫队与俄罗斯海军开展反海盗合作及联合训练达成了一致。双方还就定期举行“2+2磋商”达成共识。日俄两国将在东盟地区论坛（ARF）等国际会议上的有关安全和救灾的讨论中进行合作。两国还将就应对网络攻击建立高级别磋商机制，并就联合国维和行动开展信息共享。日方希望通过定期举行“2+2磋商”为推动北方领土问题谈判创造条件。为此，日本首相安倍晋三当天下午在公邸会见了俄罗斯的外交部长拉夫罗夫和国防部长绍伊古。安倍在会中表达了解决北方领土问题、缔结日俄和平条约的强烈意愿，称将通过强化经济及安全领域的合作“使谈判取得进展”。他还表示，当天举行的首次日俄外长防长磋商“有了具体的成果，大大促进了两国的合作和互信”。有分析认为，

为了解决有关“北方四岛”问题，安倍采取“温和路线”，希望通过建立互信关系摸索解决办法而非采取强硬态度。然而俄罗斯未打破固有的立场，认为“南千岛群岛是在二战中合法获得的领土”，与要求确认北方四岛属于日本的日本政府之间存在很大分歧。预计俄罗斯不会做出多少让步，通向最终解决的道路依然险峻。

结语

总之，日俄关系最大的发展障碍依然是“北方四岛”的领土之争，这也是日俄之间迄今仍未签署和平条约的根本原因。日本要求归还国后、择捉、齿舞、色丹四个岛屿作为同俄罗斯签订和平条约的条件。而俄罗斯的立场是按照二战结果拥有“南千岛群岛”，且有着相应的国际法依据。对于如何解决长期以来悬而未决的俄日领土问题，普京总统曾经在2012年3月借用柔道术语，说愿意以“平手”方式缓解俄日领土争端。“普京的主张其实是想搁置领土问题，先行发展日俄经济关系”。^[16]与之相呼应，安倍首相也采取不同以往的对俄“温和路线”，力求加强日俄经贸关系推进领土问题的解决。通过这样的“创新方式”，俄日希望共同探索解决“北方四岛”问题的全新路径。尽管俄罗斯现在仍然坚持“南千岛群岛是在二战中合法获得的领土”的一贯原则，与日本政府要求确认“北方四岛”权属的原则立场存在很大分歧，但是，俄日两国新任领导人以新思路谋求解决两国领土问题的努力已经显现。无论是归还“四岛中两岛”或者“四岛面积二分之一”作为可能的解决方式，都是俄日双方解决领土问题的创新性和建设性探索。

至于日俄“2+2”会谈机制，是两国基于双边及地区安全局势加强磋商与合作的方式，可以为推进解决领土问题的谈判创造良好氛围。况且，本次日俄“2+2”会谈对于亚太地区问题的各自关注点不同，俄方建议与日方额外磋商日美同盟的导弹防御系统问题，而日方竭力希望俄方认同日本所言的“中国威胁论”。若日俄两国求同存异，巩固政治基础，加强经济和国际领域的合作，双边关系有可能得到一定程度的进展。为此，日本政府成立了俄日交流委员会，谋求加快俄日双边、地区层面的商业及经贸方面的交流。但日俄领土问题涉及敏感的国家主权和民族感情，绝非一朝一夕能够解决，未来日俄两国有关领土问题的磋商与谈判任重而道远。■

（作者系中国社会科学院日本研究所
外交室主任，研究员）
（责任编辑：张凯）

- [1] 李凡. 日苏关系史(1917-1991)[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 393.
- [2] 日本外务省. 外交蓝皮书[R], 1993: 221.
- [3] 新华社东京1994年11月28日电.
- [4] 刘清才. 俄罗斯东北亚政策研究——地缘政治与国家关系[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2006: 135.
- [5] [日] 读卖新闻. 1997-01-04.
- [6] 日本时事社东京. 1997-07-18.
- [7] 金熙德. 日俄(苏)关系的定位及其演变趋势[J]. 日本学刊, 1998, 3.
- [8] 日俄关系新动向[N]. 人民日报. 2000-09-06.
- [9] 刘世龙. 失衡的2004年日本外交[J]. 日本学刊, 2005, 1.
- [10] 日本共同社. 2005-05-21.
- [11] 日本共同社. 2009-02-18.
- [12] 日本共同社. 2009-07-09.
- [13] 日本民主党网站[EB/OL]. [2014-02-11]. <http://www.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/08.html/>
- [14] 朝日新闻. 2009-11-16.
- [15] 日本共同网. 2010-01-23.
- [16] 袴田茂樹. 新ブーチン政権の行方と日露関係[EB/OL]. [2014-02-11]. <http://www.nippon.com/ja/currents/d00031/>