

# 论北极地区法律治理的框架建构 与中国参与\*

章 成

**【内容提要】** 自俄罗斯 2007 年“北冰洋底插旗行动”以来，北极各方的矛盾与争端迅速激化。在既有解决方案中，完善《联合国海洋法公约》和制定“北极条约”是法律制度构建最合理的方案，但又都存在不足。北极国家普遍希望北极地区的大陆架划界问题能长期局限于北极国家内部，通过构建一套闭锁性的北极区域法制架构并片面援引《公约》第 76 条中对己有利的划界规则来最大限度地瓜分北极，确保其在北极地区的绝对主导地位。非北极国家则希望北极问题国际化，力图通过修订《公约》、制订专门化的“北极条约”等方式，来限制北极国家庞大的利益诉求。为此，中国需要积极参与北极地区法律制度构建，以充分融入北极地区，增强在北极事务上的话语权。

**【关键词】** 北极区域 法律治理 框架建构 中国参与

**【作者简介】** 章成，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师，武汉大学政治与公共管理学院博士后，国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员

**【中图分类号】** D933.5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0080-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506006

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“海外安全利益法律保护的中国模式研究”（13AFX028）及教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国参与极地治理战略研究”（14JZD032）的阶段性成果。

北极丰富的资源归属争议是北极争议的焦点，使北极治理发展成为当前全球治理的重要议题之一，围绕北极治理的争议正日益转向法律层面及规则层面。促使北极区域的法制建构朝着有利于广大非北极国家以及国际社会整体利益的方向良性发展，确保北极地区能在和平与可持续发展的条件下得到有序开发和发展，乃是国际社会绝大部分成员的共同期待。上述主体在北极地区合法权益的维护，最终仍取决于《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）体系下有关北极大陆架特别是 200 海里外大陆架划界问题的进展状况。本文认为，北极区域法律治理的框架建构宗旨应是尽可能地保留北极地区的国际海底区域，以此为基础提出一些有建设性和参考价值的构想和完善建议。随着自身发展，中国将更多地参与北极治理之中。因此，从北极区域法制框架建构的角度对此加以探讨，既有现实必要性，对中国自身而言也有战略前瞻意义。

## 一、北极地区争议的由来

尽管北极问题的白热化是新近的发展，但围绕北极地区的各类争议已有较长历史，其中最为根本的是对北极地区的法律地位认定，近年来的各种争议大多可从这里找到根源。

在北极地区法律地位认定问题上，主要有两种观念。第一种是以俄罗斯和加拿大为代表所倡导的“扇形原则”。所谓“扇形原则”就是以连接北极点和环北极国家北极海岸线东西两端的经线为轴，将北极区域划分为由北冰洋沿岸的五个国家（俄罗斯、美国、加拿大、丹麦、挪威）分别管辖的扇形区域。按照这一观点，扇形区域内的北极陆地、海水和海冰被视为是北冰洋沿岸国家领土的一部分，五个环北极国家对北极区域享有“所有权”性质的北极主权。除北冰洋沿岸国家外，其他非北极国家和国际社会在北极地区不享有任何权利。“扇形原则”最早是由加拿大自治领参议员帕斯卡·蒲安利叶（Pascal Poirier）于 1906—1907 年在参议院的辩论中首先提出的，<sup>①</sup> 1926 年苏联的《北冰洋陆地和岛屿为苏联领土的宣言》（On Proclaiming Lands and

<sup>①</sup> 章成：《北极海域外大陆架划界问题研究》，南昌大学 2012 年硕士学位论文，第 31 页。

Islands in the Arctic Ocean to be the Territory of the USSR, 1926) 进一步界定了苏联在北极区域的“扇形主张”的具体地理范围。然而,“扇形原则”甫一提出就受到了国际法理论界的质疑,奥本海、布朗利等著名国际法学家在其论著中均认为,在流动漂移的北极海冰之上,不可能产生国际海洋法规制边界之外的法律权利,因此“扇形原则”缺乏明确的国际法依据。而在实践中,“扇形原则”主要有利于在北极地区拥有漫长海岸线的俄罗斯和加拿大。依据该原则获得有限份额的美国和挪威则明确反对这一主张。第二种观点是非北极国家所倡导的“国际公域论”,它们希望将北极地区确定为在法律上的“全人类共同遗产”,从而实现世界各国对北极地区的共有共享。

《联合国海洋法公约》于1994年正式生效,但由于它对北极地区的法律地位始终没有作出明确的认定,北极国家和非北极国家至今仍对北极地区的法律定位各执一词。随着《公约》生效特别是俄罗斯科考队于2007年潜入北冰洋底插旗以来,北极争端有愈演愈烈之势。具体而言,目前围绕北极地区的争议主要包括三个方面:

第一,海洋划界问题。由于北极地区的主体部分为海洋,根据《公约》,北极地区可以进行相应的海洋划界工作,如领海、专属经济区和大陆架划界等。在《公约》于1994年正式生效之前,北极地区的海洋划界争议焦点主要集中于领海和渔区划界。北极地区的领海和渔区划界争议问题主要包括俄罗斯与挪威之间的巴伦支海划界争议、加拿大和丹麦在巴芬湾和林肯海的划界争议等。上述海洋划界争议问题目前已总体得到解决,目前仅存的划界纠纷主要是美国与加拿大之间在波弗特海的划界问题。在1994年《公约》生效后,北极地区海洋划界问题的重点已转移至专属经济区和大陆架的划界问题。其中在200海里以内,大陆架划界和专属经济区是重合的,而200海里以外的大陆架划界则是所有北极问题中最为引人注目的部分。

俄挪两国在科拉半岛(Kola Peninsula)的陆地边界很短,两国大陆架划界的争议海域占巴伦支海全部海区面积的11.8%。具有政治法律色彩的巴伦支海划界问题谈判启动于冷战初期。苏联和挪威于1957年首先划分了两国在巴伦支海边缘的瓦朗格峡湾的领海边界。此后,双方的划界争议转向渔区和大陆架划界争议。为缓和局势并促进作为渔业资源富集区的巴伦支海的渔业

生产的发展,两国于1978年签署了《苏挪巴伦支海毗邻海区渔业临时适用协定》,此后又以此为基础签署了一系列渔业协定,基本实现了两国在北极地区的渔区划界问题的顺利解决。而两国在北极地区的大陆架划界争议则经历了更为复杂的过程。在2010年《俄挪巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作协定》正式签署之前,两国均强调1978年《苏挪巴伦支海毗邻海区渔业临时适用协定》不影响双方在巴伦支海大陆架划界谈判中的立场。由此可见,巴伦支海大陆架划界谈判的障碍并不影响俄(苏)挪两国在渔区生产与管理等属于专属经济区内容方面的合作,而由于大陆架划界与专属经济区划界的法律权利基础不同,又反过来延缓了在专属经济区事项上进展较为顺利的双方最终解决巴伦支海划界争议的进程。这也反映了当前国际海洋划界的一般情况,即牵涉到海底油气资源等大陆架矿藏归属的大陆架划界问题,其谈判难度远高于以渔业问题为主要内容的专属经济区划界谈判。直到2007年,俄挪两国关于巴伦支海的大陆架划界谈判才取得重大突破,两国将1957年的原瓦朗格爾峡湾领海边界线向北延伸并穿过巴伦支海南部双方权利主张重叠区域的起点位置,一直延伸到北冰洋中央区部分。2010年两国缔结《俄挪巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作协定》,实现了两国在北极地区划界争议的一揽子解决。

加拿大和丹麦在北极地区存在关于汉斯岛的领土主权归属争议。除此之外,两国之间的海洋划界争议解决进程总体比较平稳。1973年,两国率先划出了双方在巴芬湾的大陆架边界线,这是1958年《大陆架公约》通过以来世界上出现的第一条大陆架边界线。两国在1973年协定的第2条中,明确了划界所需的等距离中间线是按双方沿岸直线基线起算这一前置技术性条件。2012年12月28日,两国以新的海洋划界协定取代了1973年划界协定。在继承1973年划界协定边界的基础上,两国将原有边界线延伸至北极地区的林肯海,使两国的海洋边界线总长度超过2000公里,这在海上边界长度方面是相当少见的,足以显示两国海洋划界协定对于稳定地区局势的示范效应。丹麦外交大臣维利·瑟芬达尔(Villy Søvndal)表示,新的海洋划界协定是促进北极国家密切合作的重要步骤,北极国家需要落实2008年《伊鲁丽萨特宣言》(Ilulissat Declaration)精神,为此后北极国家各自的200海里外大陆架划界工作铺平道路。加拿大高级官员亦表示新划界协定的达成为北极地区演示了

值得期待的健康、安全与繁荣愿景。<sup>①</sup>但在北极地区的 200 海里外大陆架划界议题上，两国在总体立场相互牵制的同时，亦需寻找共同的地质科学证据来合作对抗北冰洋另一侧的俄罗斯。加之汉斯岛主权归属争议的长期存在，北极问题在今后相当长一段时期内仍是牵动两国神经的敏感议题。

20 世纪初，美加两国曾在北极地区发生过激烈的领土主权争执，双方对阿拉斯加南部的“柄型狭长地带”的主权归属各执一词。1902 年，美军开进南阿拉斯加摆出战争姿态，加拿大的宗主国英国为了维持英美关系而做出让步，使加拿大最终被迫同意将南阿拉斯加的“柄型狭长地带”让与美国。经过这次事件后的加拿大受到了强烈刺激，进而走上了自主维护并强化自身北极权益的道路。而作为北极领土争夺战的大赢家美国，在先后从俄国和加拿大得到阿拉斯加和南阿拉斯加“柄型狭长地带”之后，它在北美洲北极地区的领土要求得到了满足，巩固了自己在北极地区的地位，占领了优良的海港和海岸线。<sup>②</sup>此后，美加两国在北极地区的争议转向，并且两国在该海区的划界纠纷持续时间最长。加拿大坚持在波弗特海按照西经 141° 的子午线进行划界，这实际上是加拿大企图在北极地区适用“扇形原则”进行海洋划界的翻版；而美国通过对该海区划界的案头研究认为，按照等距离中间线原则划分两国在波弗特海的大陆架（包括 200 海里以内的大陆架和超过 200 海里的外大陆架），对美国而言更为有利。虽然美加两国是关系紧密的盟国，但双方在波弗特海的划界问题上的争议直到目前依然无法调和。因此，这也是北极地区现存的没有取得任何实质进展的海洋划界争议。

相对于北极地区的领海、渔区及专属经济区、200 海里以内的大陆架划界问题而言，《公约》中有关 200 海里外大陆架的划界规则在北极地区的适用问题更为复杂。借助北极气候变暖和北极潜藏资源陆续被发现的“东风”，北极地区的外大陆架划界问题引发了越来越多的争议和讨论，因而引起有关国家和国际组织的极大关注。以 2001 年俄罗斯率先提交北极地区 200 海里外大陆架划界申请案和 2007 年洋底插旗行动为标志，北极大陆架划界问题已一

---

<sup>①</sup> See *Canada and Kingdom of Denmark Reach Tentative Agreement on Lincoln Sea Boundary*, November 28, 2012, <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communicues/2012/11/28a.aspx?lang=eng>.

<sup>②</sup> 胡德坤、邓肖亭：《20 世纪初期北极地区领土争端及其解决》，载《武汉大学学报》（人文科学版）2011 年第 1 期，第 88 页。

跃成为国际法和国际政治中的一大热点问题。目前，已提交给联合国大陆架界限委员会审议的 200 海里外大陆架划界申请案主要包括：2001 和 2015 年的俄罗斯外大陆架划界案，2006 年的挪威划界案以及 2014 年的丹麦（格陵兰）划界案。但截至 2015 年 11 月，委员会审议通过的划界案仅有 2006 年挪威划界案一例。

第二，航道地位及管理争议。北极地区是联通欧亚美三大洲的最短通道。自新航路开辟以来，各国航海家曾尝试打通北极航道，但在北极的恶劣气象和海况条件下均无功而返。随着北极海冰的加速消融，以往一直处于冰封状态的北冰洋航道终于有了开通的现实可能。经由俄罗斯西伯利亚海岸的北极航道被称为东北航道（俄罗斯称其为“北方航线”），蜿蜒通过加拿大北极群岛的北极航道被称为西北航道。2008 年以后，两条北极航道首次同时在夏季开通。自 2009 年起，来自德国、荷兰、中国等国的商船陆续完成对北极航道的商业性试航，北极航道的商业运营潜力迅速上升。可以预见，一旦北极航道实现常态化商业运营，北半球各大港口之间的联系势必更加便捷。同时，由于世界上多数国家及海上贸易较为发达的国家均集中于北半球，故而北极航道的重要性和战略价值必将跃居现有世界主要航道（苏伊士运河、印度洋航线、马六甲海峡、太平洋航线、巴拿马运河、加勒比航线）之上。这对世界航运版图来说无疑是一场重大革命。因此，有关各方对于北极航道的法律地位和管理机制早就存在着激烈争议。在西北航道方面，加拿大通过其国内法案将西北航道界定为本国的内水，而美国和欧盟则认为西北航道属于可供国际航行、适用过境通行制的国际海峡；在东北航道方面，俄罗斯也通过诸多国内法案法规对东北航道实施强力管控，并对东北航道附近的北极海域主张“历史性权利”，而美国等西方国家要求将东北航道国际化，并强烈反对俄罗斯对通过东北航道的商业船舶强制收取破冰导航等高额服务费的做法。

第三，其他争议性问题。北极地区的其他争议性问题还有领土主权争议、生态环保和北极地区原住民福祉问题以及北极油气资源开发等问题。与前两者相比，上述争议在北极地区有所体现，但并非最为突出的部分，一些与前两者争议存在密切关联，如北极地区的油气资源开发与北极地区的大陆架划界问题属于北极资源争端中的一体两面。关于北极地区的陆地领土主权争端，

除了丹麦和加拿大之间在关于汉斯岛屿上的纷争之外，北极国家之间并不存在关于领土主权归属上的突出法律问题。<sup>①</sup>

与此同时，对于北极地区的生物资源而言，更大的威胁和焦点集中在肆意捕捞所造成的生物灭绝和生态环境破坏方面，这在当前急剧变化的北极局势下也显得迫在眉睫。北极各种形式的冰川记载了地球环境演变的各种信息特征，也是科考的重要对象。北极冰川在地球大冰河时期与间冰期的进退变化，不仅直接造就了北冰洋沿岸漫长的侵蚀型地表形态海岸线，而且改变了地球生物物种的生存环境并影响了生物物种的进化过程。格陵兰冰盖还是世界上仅次于南极的最大冰川淡水储藏库，如果能在不破坏环境的前提下得到充分、科学的利用，足以解决大部分国家所面临的淡水资源危机。倘若格陵兰冰川全部融化，世界海平面将上升 7 米，大面积的滨海居住带和经济发达地区将面临灭顶之灾。所以无论是从淡水资源的开发利用角度还是从保护气候环境、抑制全球变暖的角度来说，妥善呵护与科学利用好北极冰盖显然具有重大的现实意义。

北极地区的原住民福祉问题在各北极国家内部也较为突出。北极原住民聚居地区普遍面临经济社会发展较为滞后的问题，各北极国家也相继出台了一系列措施来保障原住民的政治、经济与社会权利。例如，2015年9月1日到3日，奥巴马成为首位到访阿拉斯加北极圈内社群的在任美国总统，其主要目的是倡导保护阿拉斯加的冰川，呼吁全球应对气候变化，同时宣布把位于阿拉斯加境内的北美最高峰麦金利峰改回其曾用名“德纳里峰”，以此来获得当地原住民的好感。但在北极理事会等区域性国际对话平台层面，上述争议问题并不突出。另外，北极地区存在的上述争议，与国际社会的人权、环保和发展主题也是相契合的。

## 二、北极地区现有法律治理机制的不足

目前，关于北极地区法律制度的建构框架主要有《公约》和 1920 年的《斯瓦尔巴德条约》。但后者仅适用于斯瓦尔巴德群岛这一北极地区的局部范围，

---

<sup>①</sup> Claudia Cinelli, "The Law of the Sea and the Arctic Ocean," *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 4-24.

存在调整区域极为有限的问题，难以覆盖全部北极区域。《公约》对于北极地区的法律规制也存在明显的缺陷和不足，其具体表现为：

第一，《公约》未对两极尤其是北极地区的法律地位作出明确规定，使其难以应对北极的具体情况，还可能导致少数北极国家片面援引《公约》中的 200 海里外大陆架划界规则，通过“公器私用”图谋大规模圈占和瓜分面积有限但资源储量丰富的北极。

通观《公约》全文可知，它并非为了北极地区而专门制订的法律，《公约》全文无一处提及北极或两极海域应被赋予与一般海域不同的法律地位。<sup>①</sup>虽然《公约》第 234 条明确提出以“冰封区域”作为适用范围，但对于在冰川逐步融化的、明确的北极地区却很难创建一个清晰易懂的法律框架。<sup>②</sup>该条款的内容是：“沿海国有权制定和执行非歧视性的法律和规章，以防止、减少和控制船只在专属经济区范围内冰封区域对海洋的污染，这种区域内的特别严寒气候和一年中大部分时候冰封的情形对航行造成障碍或特别危险，而且海洋环境污染可能对生态平衡造成重大的损害或无可挽救的扰乱。这种法律和规章应适当顾及航行和以现有最可靠的科学证据为基础对海洋环境的保护和保全。”虽然从自然地理特征上看，这一条款似乎是针对北极地区的一个专门性规定，但是不能把它作为《公约》中的独立“北极条款”对待。该条款系《公约》第十二部分“海洋环境的保护和保全”中第八节“冰封区域”的内容，且该条款是该部分该节的唯一条款。对于北极地区来说，第 234 条赋予北极国家制定法律规章保护海洋环境的权利，以避免对它们的专属经济区造成污染，其中说明了赋予权利的特殊地理原因，同时对北极国家的权利予以限制。《公约》该条款内容的简约在当时的自然条件下影响并不大，但随着北极冰雪的不断消融，北极海域的通航、海洋科研和资源开发等问题纷纷涌现，北极治理的法律依据问题也显得尤为突出了。

鉴于气候变化在刺激北极问题上的重要性，《联合国气候变化框架公约》应该与《公约》成为并列的北极全球性治理框架公约。但是，这两个公约的

---

<sup>①</sup> 黄德明、章成：《北极海域 200 海里外大陆架划界与北极区域法律制度的建构》，载《法学家》2013 年第 6 期，第 170 页。

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 241-253.

内容仍然需要更加细化的条款予以补充。相比之下,关于《公约》在北极海域的适用规则显得更加模糊和缺位。例如,可以从《公约》第234条有关“冰封区域”的规定中寻找排除《公约》第76条在北极适用的可能性。“冰封区域”是沿海国在其专属经济区内唯一可以采取国内标准的区域,且只从属于“适当顾及航行”的唯一限制,<sup>①</sup>目前因援用“冰封区域”的规定而受益的恰恰是北极国家。由于全球变暖效应的影响,部分极地水域在进行季节性商业通航的同时正好符合《公约》对于“冰封区域”的规定,紧邻加拿大海岸的西北航道正是上述情形中的范例。此外,《公约》第234条有关“适当顾及航行”的内容本身也存在不足。如与航行相关的标准、程序等事项均无具体的规定,仅以要求通过该区域的外国船舶遵守“普遍接受的国际规则和标准”一言以蔽之,这显然有失之过宽之嫌。而第234条的规定还存在适用范围过窄的问题,因为其仅在专属经济区内适用。

由此可见,《联合国海洋法公约》在北极地区的规则适用存在较为明显的缺失问题,而仅有的若干规则从其字面含义来看又极有可能导致不利于非北极国家和国际社会共同利益的消极后果。这也是北极国家片面强调只能依据《公约》“既有规则”解决北极问题的隐含目的。

第二,现行《公约》存在未能紧跟当前海洋科技发展趋势的不足。由于北极地区的主体部分是海洋,北极争端的实质是北极国家围绕海冰即将大范围消融的北极海域而展开的海洋划界问题拉锯战,同时会对北极地区诸多争议的走向以及既有的国际格局利益分配产生实质性的影响。但《公约》对于大陆架在法律上的最外部界限的划界规则界定不清,标准难以把握,同时受限于北极地区的复杂气象海况条件,人类对于北极地区地理地质状况的掌握尚未达到十分精确的程度。因此,在对北极地区海底海床大陆架尚未充分掌握的前提下,就片面依据反映上世纪七八十年代认识水平的《公约》的有关规定来决定北极大面积海床底土的法律地位及性质权属,未免失之草率。

此外,《公约》缔约国可以任意选用对其有利的划界标准来最大范围地扩展其大陆架边界。倘若《公约》将外大陆架的外部界限严格限定在350海

---

<sup>①</sup> 张湘兰、叶泉:《论沿海国对其专属经济区内船舶污染的立法管辖权》,载《当代法学》2013年第3期,第148页。

里，北极地区尚可保留相当份额的国际海底区域，但由于《公约》还规定了“2 500 米等深线+100 海里”这一外大陆架划界规则，当这一规则在平均深度不足 1 000 米、97% 以上的海区深度不足 2 500 米的北极海域得到适用，则北极地区的国际海底区域将被瓜分殆尽。

由此可见，北极地区的外大陆架划界问题无疑是诸多北极争端在国际法视域下的核心和关键，它的演进趋势将为北极问题的综合解决指明方向。<sup>①</sup> 然而《公约》的有关规定已经间接鼓励有关国家出于利己而非严肃的科学动机来提交 200 海里外大陆架划界申请案。例如，在北极地区的争夺中最为积极的俄罗斯，早在 2001 年就向大陆架界限委员会提出划界案申请，尝试将本国 200 海里外的大陆架外部界限扩展到位于北冰洋中部的罗蒙诺索夫海岭。与此同时，美国和加拿大也加紧了对于大陆架的勘探和划界工作。“正如对大陆架宣示主权那样，双边的洋底划界问题至关重要。因为它决定了哪一个国家在大陆架和专属经济区的自然资源上享有主权。这些资源包括生物资源（渔业资源、甲壳类动物和无脊椎软体动物）和非生物资源（主要是指石油和天然气资源）。”<sup>②</sup> 在能源危机凸显的今天，正是由于大陆架本身所蕴含的丰富的生物资源和能源资源对一国经济和社会的发展显得尤为重要，导致对北极的开发已经超出了单纯的地质勘探和国际法习惯的层面，而更像是周边国家为了追逐利益而在政治和外交手段方面的博弈。

第三，《公约》所确立的法律制度的执行力及其争端解决机制的强制力明显受到质疑。这表现在：一方面，《公约》对于北极地区目前所面临的海洋法问题，诸如外大陆架划界问题、海洋划界纷争解决问题、通航自由问题以及生物资源和非生物资源的管理和控制问题，都创制了一系列管理体系。然而，《公约》在哪些方面没有作出明确的规定远比其在某些方面作出的规定要重要得多。<sup>③</sup> 现行法律体系只是规定了要管理什么，为什么要管理，但是在怎样管理上却还留有真空；特别是，对于像美国这些未签署和批准加入《公约》的国家来讲，如何对它们进行规制，使其能够按照成员国的规范和

<sup>①</sup> 章成：《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》，载《国际论坛》2013 年第 4 期，第 45-50 页。

<sup>②</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 23, No. 12, 2008, pp. 545-569.

<sup>③</sup> Ibid.

流程行事以达到既定的目标,还是一个很大的挑战。这种不完善的状态势必对通过法律来解决北极地区问题产生不利影响。

另一方面,虽然《公约》拥有强制性争端解决机制,但在实际中遇到棘手问题时,还是会凸显强制力不足和惩戒性不够的弱点,难以对破坏北极地区和平划界的行为采取有震慑力的措施。也正是由于存在弊端,因而迫切需要完善北极地区的法律建设。

### 三、建构北极法律治理框架的可能模式

北极问题的复杂性以及各类争议不断浮出水面,给北极区域的法制建构提出了严峻挑战。因此谋划北极区域整体法制框架的建构十分迫切。如前所述,海洋划界和航道规制问题是北极区域法制框架建构的重中之重。苏伊士运河和巴拿马运河曾经一直是主要的国际航道,然而在日益膨胀的货物运输量和日益猖獗的海盗等威胁出现的背景下,以北极航道来分担甚至替代其他航道的计划被提上日程。而北极地区丰富的油气资源主要存储在北极大陆架及北极国际海底区域的底土之上,因此资源归属问题的完全解决取决于北极海域大陆架问题的解决。而北极区域法制框架的建构需要解决的问题不仅限于海洋法,也包括国际组织法、国际环境法、国际人权法等共同规制。因此,妥善处理好北极地区的法制建构问题,势必会对北极区域政治经济的合作及良性发展产生广泛的影响和积极的示范作用。

#### (一) 建构北极法律治理框架的基本内涵及要素

结合上文论述不难看出,作为北极地区现有法律治理的主要规范框架和运行机制的《公约》,对于北极地区的规则调整能力存在颇多缺失之处,其主要缺陷和不足均反映在北极地区的大陆架划界争议问题上。这也说明,作为一个演变中的国际法问题,北极地区的大陆架划界问题具有高度的战略意义。这不仅直接关系到资源开发利用的权属问题,同时还将牵涉到北极海域国际海底面积大小的确定,这些问题都涉及国际社会数量众多的非北极国家的切身利益。环北极国家围绕大陆架划界问题所开展的紧锣密鼓的法律行动,其核心意图就是争夺北极地区的各类资源。因此,改进《公约》对北极

地区的调整力和执行力较弱的现状，必须尝试建构一套较为可行的北极法律治理框架，其基本内涵及要素应当包含以下两个方面：

一方面，可行的北极法律治理的基本内涵是在和平、环保、可持续发展与国际社会共同利益的基础上，以北极区域国际法为主要的制度性规则架构来安排，以应对当前由北极问题所引发的地区性和全球性综合挑战，最终推动北极地区的法律和政治秩序从失序走向有序，实现北极域内域外各国的和谐共赢，维护北极地区的和平安宁局面，推动北极地区的法治化与国际合作。

另一方面，可行的北极法律治理框架应包括三个基本要素。其一，强化北极法律治理机制的执行力，这是当前北极法律治理机制所面临的最大问题，因此构建有关北极区域法制框架并强化其规则的有效性和执行力，推动北极治理规则从国际“软法”逐步走向“硬法”，是应对目前北极治理困局的最为重要的应对途径，同时推进北极法律治理的责任落实及政治层面的国际合作。

其二，推进全球及区域范围不同层次主体对北极共同治理的广泛参与。这意味着在主权国家层面吸纳北极域外国家的参与和合作，在非国家层面鼓励北极地区地方政府、原住民族群社团、拥有先进资源开发技术的跨国公司以及域外环保型公益组织的共同参与，促使未来北极法律治理的框架能够切实全面地反映各利益攸关方的诉求，从而保障各方参与北极事务和北极治理的合法权利。

其三，维系北极治理体系的多元平衡。这也是前两项要素的题中应有之义。北极问题的外溢性使其不可能是一项简单的地区事务，也不可能仅由极少数北极国家来主宰复杂性和连带性极高的北极事务。只有北极区域法制框架在规则设计上保障多元平衡的权力和利益分配格局，才能保障北极地区法律治理框架的建构向着公平、公正的方向发展。

## （二）创制“北极条约”的现实需求及潜在困难

目前，建构北极地区法律制度主要有三个构想：第一，借鉴《斯瓦尔巴德条约》。该条约于1920年由33个缔约国所订立，很好地解决了北极地区斯瓦尔巴德群岛的纠纷，实现了挪威政府在权利和义务两方面的统一，是解决北极地区领土争端的成功典范。如果效仿《斯瓦尔巴德条约》的做法，那

么在该协议的范围内，不仅所有缔约国的公民都可以正当地生产生活居住，各国的科考队也都可以获得便利的场所和政府的保护，为促进北极地区科学考察作出贡献。与此同时，也能保证主要国家的权利和义务的对等，有效解决该区域的领土和主权纠纷。

第二，通过加强北极理事会的作用和职权，在北极事务方面协商一致进行集体合作与磋商，来促进北极地区法律问题的合理解决。北极理事会创建于1996年，主要是为了实现北极资源的可持续管理、加强对北极地区自然环境和原住民的权益保护。的确，北极理事会在这些方面也作出了重要贡献。

第三，通过国际法院的判决对有争议的问题做出处理，以此形成历史判例，使其成为国际法上可以适当援引的先例，促进北极地区法律地位的合理解决。但这一构想存在重大缺乏。首先，《斯瓦尔巴德条约》只适用于局部地区，主要规定涉及当地的居民、气候和历史文化因素，难以扩大到冰原覆盖、人烟稀少的广大北极地区。其次，北极理事会创建之初的目的并非解决政治和军事上的纠纷，更多的是对自然环境和原住民的人道主义关怀，它也缺少有约束力的机制且难以保障资金的来源，在很多议题上存在争议。一些成员国和观察员国由于各自不同的国家利益，导致关系貌合神离，通过北极理事会达成一致意见并采取集体行动存在相当大的困难。最后，在国际法院方面，通过法律程序和法院判决来解决争议不失为一个值得采纳的方法，但由于争议问题数量众多、错综复杂，仅靠国际法院的判决难以架构全部的法律规范，只能是对具体问题具体方面的零星修补。另外，倘若一味依赖国际法院，会给本就繁忙的国际法院增加浩繁的工作量和巨大的工作压力，难以保证每个案件投入的时间、精力和效率，势必对国际社会其他案件的解决产生不利影响。

虑及上述构想的优势与不足，强化北极法律治理的执行机制可从创制“北极条约”的视角着手进行。可从两个方面思考创制“北极条约”的可能性。一方面，“北极条约”有潜力控制现有的“北极争夺战”。尽管从北极地区的实际状况和《公约》倡导的国际法理来看，世界上大多数国家都主张两极地区应该是全人类共同享有的宝贵财富，不应该为某个或者某些国家所单独占有，但仍有部分国家以实际行动宣示着自己对两极地区的主权主张或权利

要求。现有的国际法对此类问题的约束力极为虚弱。故只有增强机制的约束力和强制力,才能更好地维护北极地区的和平,守卫好人类的这一净土。“北极条约”的制定有助于解决这些问题。倘若有关各方能以“北极条约”的形式推动北极地区法制框架的建构与形塑,那么日益升温的“北极争夺战”局面必将得到控制,北极地区现存的国际法碎片化和不成体系等特征也将得到纾解。

另一方面,“北极条约”能为北极地区争议提供一个战略性解决框架。针对北极地区存在的各类法律治理问题,已有的解决方案多从具体的北极环境及生态保护出发,以较为笼统的规则予以应对。但在北极地区,不同的海洋法问题、不同区域的自然情况,都会使北极问题下属的子问题存在差异,规制这些活动的法律制度亦存在差别,采用大而笼统的软法性措施无法有效应对北极区域内各种政治与法律矛盾,而这恰恰是当前北极局势的现状。故必须首先抓住北极问题的核心争议,有针对性、有区别地进行整体框架性的规制。事实上,有众多组成部分的《南极条约》,能够对北极地区国家提供更多的启发,至少在普遍适用的原则和所包含的事项方面便是如此。<sup>①</sup>因此,有学者建议,仿照《南极条约》的模式,冻结北极争议海域及海底的相关主张,并且将实施共同开发等内容作为未来“北极条约”的核心组成部分。<sup>②</sup>

但必须看到,制定“北极条约”也面临着重大的潜在困难。第一,地理环境因素的影响是“北极条约”制定的最大困难。在地理方面,北极地区与南极地区正好相反,南极地区是由海洋环绕的大块冰封的陆地所组成,而北极主要由海洋构成。虽然有些国家对南极地区主要领土宣示主权,但这种宣示普遍不被接受,并且被《南极条约》所冻结。《南极条约》创建了该地区的法律框架,条约所涉及的范围甚至包括南极大陆到南纬 60 度的水域。<sup>③</sup>南极地区主要以南极大陆为主,进行界限划分较为容易,但北极地区主要是围绕极点附近的北冰洋,在地理勘探上存在较大难度,地理环境根本上决定了规划难以实施。

---

<sup>①</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” pp. 333-346.

<sup>②</sup> 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,中国政法大学出版社 2012 年版,第 15 页。

<sup>③</sup> Louise Angélique de La Fayette, “Oceans Governance in the Arctic,” pp. 333-346.

第二，政治和主权方面的影响。主权在国际法上拥有最为丰富和成熟的实践，是支撑国际法理与现实政治秩序的“宪法性原则”。<sup>①</sup> 因此，“北极条约”的制定过程将不可避免地受到政治与主权方面的巨大影响。这些因素与南北极在人类认识和开发自然中所经历的不同历史有很大关系。南极地区长期处于无人知晓、无人开发和利用的状态，因此南极地区在制定《南极条约》之前是人类的一块“处女地”，不必考虑居民和文化因素的影响；但北极地区则不同，这里很早就有人类居住和生活的痕迹。事实上，也正是生活在北极圈附近的因纽特人，才促成了加拿大的领土主权诉求。另外，最重要的是《南极条约》已经明文规定南极地区不为任何国家所有，是全人类共同拥有的财富。而北极则不同，由于人类涉足该地区的时间较早，现在已经确定北极地区一些领土是隶属于某一个或者某些国家的，因此在问题性质上两者是截然相反的，这使某些国家在条约制定上就会面临消极对待甚至极力阻挠。因此北极地区特殊的政治和主权状况也会给“北极条约”的制定带来一定困难。

当然，“北极条约”的制定是一个极其繁杂艰巨的过程。因此，在上述措施之外，还需要创建相应的附属协议来处理某些特定的事项，诸如通航和航运、洋底资源管理、海洋自然环境的保护和当地居民的切身利益和兴趣。<sup>②</sup> 在能源开发的同时，还要注重照顾当地居民的生活习俗以及保护生态，只有综合考虑各方面的利益诉求，“北极条约”的制定才会显得更加合理与可行。

#### 四、关于中国参与北极区域法律治理的政策建议

中国不是北极国家，但参与北极事务对中国而言仍有着重大的战略意义。党的十八大报告明确提出，要坚定维护我国的国家利益以及我国公民、法人在海外的合法权益，加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展，并进一步增强在国际事务中的代表性和话语权，为

---

<sup>①</sup> 顾兴斌、章成：《对主权概念在国际法上地位的再认识》，载《南昌大学学报》（人文社会科学版）2011年第3期，第70-71页。

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?”.

改革发展争取有利的国际环境。<sup>①</sup> 十八大报告还指出：“我们将积极参与多边事务，推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。我们将扎实推进公共外交和人文交流，维护我国海外合法权益。”<sup>②</sup> 这表明，中国发展对外关系着眼于维护自身的海外合法权益和推动国际秩序朝更加公正的方向发展，同时中国将致力于开展全方位、多层次的对外交流，必须抓住历史机遇，以主动进取的战略思维，改革全球治理和区域治理的国际体系，推动国际秩序向公平、公正、合理的方向发展。<sup>③</sup> 2015年7月1日起开始施行的新《国家安全法》，也将中国在极地的相关权益纳入国家安全的视野范畴。

因此，积极参与北极事务，维护中国在北极地区的合法权益，推动北极问题和该地区的法制建构朝着更加公平公正的方向发展，对于新时期中国的地区外交战略而言，属于必然选择。更为具体地，中国积极参与北极区域法律治理，主要应从两个方面入手：

一方面，中国应适时、适当地参与《公约》改革以提升其在北极地区的适用性，建设性地完善“北极条约”的制度构想。正确处理好北极区域的法制建构问题，将对北极地区法律制度的发展产生深远的影响。因此，倘若能从《公约》相关制度设计的规则调整及改革方面入手，改革《公约》在北极地区的适用性，不仅可以一劳永逸地从国际法规则的适用层面实现北极地区法律问题的解决，而且可以顺利实现包括中国在内的广大非北极国家的主张。这对维护中国自身的各项海洋权益而言都是极为有利的。但从目前北极地区政治和法律现状来看，这一构想更多还是从理论探讨的角度出发的。而实现对《公约》规则的整体修改，或就极地或北极区域单独制订有关“极地条款”或“北极条约”的构想，以使其发展走向有利于非北极国家及国际社会的共同利益，尚无法在短期内实现。

首先，因为北极与南极的情况非常不同，最突出的一点是南极孤立于其他大洲和大陆之外，因此南极的主权争议并不突出。鉴于南极是由冰雪覆盖

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月8日，[http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 何亚非：《对全球治理的一些思考——从二十国集团峰会谈起》，载王缉思主编：《中国国际战略评论 2013 年卷》，世界知识出版社 2013 年版，第 7 页。

的大陆组成，各国可以通过《南极条约》直接“冻结”对南极的主权和领土要求。但北极国家的领土深入北极地区，它们不可能使自身的北极诉求像《南极条约》那样被冻结。

其次，各国签署《南极条约》之时，《公约》还未出炉，而目前创制“北极条约”的目标则必须考虑与既有的《公约》等海洋法规则的对接与契合的问题。换言之，尽管北极的法律秩序付之阙如，但法律本身并不缺位。“我们不缺少法律制度，但缺少对于问题紧迫性的认识 and 解决问题的坚定性。这里最难以确定的就是时间表，因为乍看起来很容易解决的北极问题其实还需要走很长的路。”<sup>①</sup>

其实，在北极地区已经存在类似于《南极条约》的规定。第一个是由加拿大在1970年提出的，还需要进行更深入的探讨。<sup>②</sup>第二个是北极地区合作协议。<sup>③</sup>第三个是北极理事会，由于未被授予实际权力，其角色定位还需要进一步确定。<sup>④</sup>这些尝试都为进一步探索提供了经验和教训。尽管创制“北极条约”的努力困难重重，但有益的探索和尝试已然开始。国际社会需要借鉴《南极条约》的精神和价值，建设性地完善有关“北极条约”的建构设想，使之与《公约》等实现更好地契合，并适时、适当地改革后者在北极地区的适用性，从而更好地发挥应有的作用，以积极推动北极问题的实质性解决和北极区域的和平与合作，并提升中国在北极议题上的参与能力和应对水平，维护中国以及国际社会共同体在北极地区应有的法律权益，推动北极区域法制建构的良性发展。<sup>⑤</sup>

另一方面，利用并深耕北极理事会的机制平台。目前北极地区已建立了地区最具权威性的区域性国际组织——北极理事会，及以该理事会为中心的一套法律框架体系。尽管在组织架构和运作机制上具有一定的封闭性，在推动北极区域合作的外交和政治层面还略显不足，但结合目前的北极地区现状和创制“北极条约”的难度来看，中国仍不宜在此框架之外另搞一套。因此，

<sup>①</sup> Charles K. Ebinger and Evie Zambetakis, “The Geopolitics of Arctic Melt,” *International Affairs*, Vol. 85, No. 6, 2009, pp. 1215-1232.

<sup>②</sup> Donald R. Rothwell, “The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?”

<sup>③</sup> Charles K. Ebinger and Evie Zambetakis, “The Geopolitics of Arctic Melt,” pp. 49-79.

<sup>④</sup> Ohnston, *Arctic Council*, March 1, 2010, <http://www.arctic-council.org>.

<sup>⑤</sup> 黄德明、章成：《中国海外安全利益视角下的北极外大陆架划界法律问题》，载《南京社会科学》2014年第7期，第84页。

利用现有的北极理事会机制平台来发挥自身作用和影响力是更为实际的做法。从北极理事会 2013 年扩大观察员国的规模可以看出，非北极国家的利益攸关方身份正越来越多地获得北极国家的承认，这意味着北极国家在某种程度上承认了非北极国家在北极拥有的利益。在此基础上，北极国家与非北极国家的合作也将有序开展，在科研、航运、环保、资源开发等领域开展合作的前景非常广阔。如前所述，可行的北极法律治理应关注北极区域和平、环保、可持续发展以及国际社会共同利益，并以强化北极法律治理机制的执行力、推进全球及区域范围不同层次主体对北极共同治理的广泛参与以及维系北极治理体系的多元平衡为基本要素，上述几个方面也正是中国增强自身在北极法律治理进程中的作用和影响力的重要抓手。

中国已于 2007 年以临时观察员国的身份加入了北极理事会，并于 2013 年 5 月成为北极理事会的正式观察员国。这一身份有助于中国更好地参与北极事务并与北极地区国家加强合作，提升中国在北极区域事务和国际海洋事务中的地位。积极参与北极事务以及北极地区法律制度的构建，也能为中国的北极科考事业保驾护航。依托北极理事会观察员国这一身份，中国可以享受北极议题上的各项合法权利，与环北极圈国家开展更多的科学交流，以促进中国开展极地科学技术活动并提高水平，最终使其转化为支持国内经济和社会发展的动力。另外，从更广的层面上来讲，参与北极事务也契合国际海洋法的基本理念和精神。中国参与北极事务更好地体现了合作与共存的国际法原则，符合现代海洋法所倡导的价值追求。

[收稿日期：2015-09-25]

[修回日期：2015-10-20]

[责任编辑：陈鸿斌]