



# 挪威斯瓦尔巴机场降级事件探讨

中国海洋大学法政学院教授 郭培清

**【摘要】**2017年挪威政府宣布将斯瓦尔巴机场由“国际级”降级为“国内级”，国际航班不能直飞斯瓦尔巴机场，这一举措遭到挪威国内民众和国际社会的质疑，芬兰成为机场降级令的直接受损方，俄罗斯则反应最为激烈。挪威政府迄今没有公布降级政策的相关文件，仅以经济为由解释机场降级。挪威机场降级令，其目标不针对北约盟国，但也无法约束俄罗斯，反而含有配合美国战略防范中国在北极日益增强的考量。降级令有悖于《斯瓦尔巴条约》关于缔约国“自由进入”和缔约国“无歧视”原则，恐将诱发斯瓦尔巴群岛新的纠纷和冲突。

**【关键词】**挪威 斯瓦尔巴群岛 北极 机场降级

**【中图分类号】**D81

**【文献标识码】**A

**【DOI】**10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2018.11.005

世界上只有两地对访客自动免签证，这两地分别是南极洲和挪威斯瓦尔巴群岛。南极洲免签，所有国家公民均可自由进出，是因为有关国家提出的主权声索不为国际社会承认。相比于南极洲，斯瓦尔巴群岛的国际地位极为特殊。1920年挪威等国签署《斯瓦尔巴条约》（又称《斯匹次卑尔根条约》，简称《条约》），规定挪威对群岛“拥有充分和完全的主权”，但各缔约国的公民可以自由进入，在挪威法律的范围内从事生产、商业以及科学考察等活动，即所谓“公平原则”和“无歧视原则”。换言之，缔约国公民可以在自动免签证状态下自由进出斯瓦尔巴群岛。长期以来，围绕斯瓦尔巴群岛及相关水域的管辖权和使用权问题，主权国挪威和缔约国纠葛不绝。挪威以环境保护等为借口，不断加强对缔约国在岛屿和岛屿所属水域的活动的管控，缔约国则坚持“公平原则”，捍卫自身的权益。

这一矛盾因为2017年9月20日挪威政府的一项政策而被再度激化，挪威政府突然宣布自10月1日起将位于朗伊尔的斯瓦尔巴机场从“国际级”下调为“国内级”，再一次把敏感的斯瓦尔巴群岛问题推到国际前沿。20世纪70年代，斯瓦尔巴机场开通后便获得国际机场地位，为缔约国在斯瓦尔巴群岛进行活动提供了便利。如今该机场被调整为“国内级”，意味着国际航班不再可以直飞斯瓦尔巴机场，想要前往斯

---

郭培清，中国海洋大学法政学院教授，海洋发展研究院研究员。研究方向为北极政治。主要著作有《北极航道的国际问题研究》《南极政治问题的多角度探讨》《北极问题研究》（参著）等。

瓦尔巴群岛的乘客必须首先到达挪威的其他“国际级”机场，然后再转机飞往斯瓦尔巴群岛，这无疑会使之前的便利大打折扣。这一事件不仅引起了挪威国内的质疑之声，也招致国际社会的关注。斯瓦尔巴群岛地处“冰上丝绸之路”的西端，1925年中国政府加入《条约》，机场级别变动关涉中国的北极权益。鉴于斯瓦尔巴群岛特殊的法律地位——基于缔约国协商同意，并以签订国际条约的方式确立群岛主权归属，有必要对斯瓦尔巴机场“降级”事件进行深入分析。

### 斯瓦尔巴机场降级事件始末

斯瓦尔巴机场位于朗伊尔城西北方向3公里处，是世界上最北端的机场，1973年由挪威修建并于1975年投入使用。2017年10月1日之前，有3家外国航空公司使用斯瓦尔巴机场：北欧航空、挪威航空公司和俄罗斯航空。北欧航空由丹麦、挪威、瑞典三国合作创办，也称斯堪的纳维亚航空公司。挪威交通与通信部（MTC）是全面负责民用航空政策的政府部门。<sup>[1]</sup>挪威民用航空管理局（CAAN）则是负责确保民用航空安全高效运作，制定民用航空相关法规，并向有意从事航空及相关活动的人员和公司发放经营许可证的管理机构。<sup>[2]</sup>

2017年9月20日，挪威民用航空管理局发布公告称，挪威交通与通信部决定从2017年10月1日起将斯瓦尔巴机场的级别从“国际级”降为“国内级”，表示“斯瓦尔巴机场与国际机场的标准不符”，并称“这一变化不会影响目前的交通流量”。<sup>[3]</sup>这一消息发布得十分突然，没有任何先兆，乃至斯瓦尔巴机场经理乌尔尼斯（Morten Ulsnes）都为之一惊。斯瓦尔巴旅游公司总经理布伦沃尔（Ronny Brunvoll）称此前没有得到任何相关消息。他断言，机场降级会让斯瓦尔巴群岛的旅游业遭受损失，因为直飞航班的取消会使外国旅客的旅游成本增加，极可能导致旅客人

数的减少，而外国旅客是斯瓦尔巴群岛旅游业乃至经济收入最重要的来源。斯瓦尔巴商会主席和极地活动后勤公司总经理奥尼维克（Terje Aunevik）也批评这项措施，认为其将影响斯瓦尔巴的经济，因为国际航班是增加外国游客数量的关键。当地自由党助理博奇（Eirik Berge）向媒体抱怨他不清楚交通与通信部在做出这一决定之前是否咨询过地方政府。<sup>[4]</sup>

挪威政府至今没有对这一改变的原因做出清晰的、合乎逻辑的解释。挪威民用航空局称，鉴于1975年以来航班流量剧增，边检、国际航班服务人员和基础设施不足，挪威不得不将机场降级为国内机场。<sup>[5]</sup>但斯瓦尔巴机场经理乌尔尼斯则称，“机场基础设施无需大动，只要稍加改造便可满足客流增长需求”，且当地正计划在游客倍增的情况下增加雇员，解决更多就业。<sup>[6]</sup>自从交通与通信部在国家航空管理局的首页悄悄发布这一决定以来，挪威政府一直不愿意主动公布做出这一决定的详细评估报告。挪威政府迟迟没有解释原因，使挪威国内的质疑之声渐起。奥斯陆大学助理教授诺德拉姆（Jon Christian Nordrum）认为，政府应该公布做出机场降级决定的评估文件，因为所有对社会可能产生影响的决定和举措都应该事先进行影响评估。“如果没有预先评估的文件，这本身就是一个问题。如果政府部门试图不把文件展示给公众，那更是一个问题。”在此之前，挪威贸易工业渔业部在有关斯瓦尔巴的政策文件中指出，旅游业是可以促进岛上经济新增长的领域之一。<sup>[7]</sup>挪威交通与通信部做出的机场降级的决定毫无疑问同贸易工业渔业部先前发布的文件相悖。机场降级决定也引起了挪威议会的注意。国会议员西沃尔森（Eirik Sivertsen）向交通与通信部大臣书面提问，要求解释降级的原因、公开预先进行的评估、解答斯瓦尔巴机场如何保持“国际机场”地位的问题等。<sup>[8]</sup>

迫于压力，挪威政府随后在议会中做出了解释。2017年10月25日，交通与通信部大臣奥尔



森 (Ketil Solvik-Olsen) 在议会中表示, 做出降级决定是经过深思熟虑的, 因为“ (接纳) 国际航班需要大量的投资, 我们不应该在这方面过度投入”。但他并没有提供详细的数据来证明他的说法。当被要求拿出相关的数据时, 奥尔森认为这是司法公安部的责任, 因为司法公安部掌握着国家预算, 交通与通信部已经把公开数据的请求转交给了司法公安部。之后, 司法公安部做出了回应, 声称收到了交通与通信部要求公开数据的请求, 但是司法公安部认为应该对这一要求进行“部分拒绝”。司法公安部解释称, 交通与通信部做出这一决定所涉及的部分数据, 出于国家安全的考虑 (依据挪威的《安全法》和《信息安全条例》), 不能予以公开。因此, 挪威政府最终依然没有将评估文件和数据向公众公布。<sup>[9]</sup>

## 斯瓦尔巴机场降级问题上的各方反应

20世纪签署的《斯瓦尔巴条约》确立了挪威对斯瓦尔巴群岛拥有主权、缔约国之间无歧视以及和平利用三原则。截至2017年, 该条约共有46个缔约方。<sup>[10]</sup>得益于《斯瓦尔巴条约》这一特殊规定, 缔约国公民在斯瓦尔巴群岛旅行非常便利, 这也带动了当地旅游业的发展, 旅游业成为斯瓦尔巴群岛的支柱产业。据统计, 1991~2008年, 游客数量增长5倍。<sup>[11]</sup>虽然无法看到2008年之后的统计, 但可以确定游客数量的增长速度会超过2008年之前。近些年来, 旅游业对斯瓦尔巴群岛的重要性与日俱增, 机场的降级必然会对斯瓦尔巴群岛的旅游业带来不利影响, 进而影响斯瓦尔巴群岛的发展。因此, 当地居民和旅游公司对机场降级的决定纷纷表示不满。

芬兰或许是直接利益受损最大的国家, 而俄罗斯则是反应最为激烈的国家。2017年芬兰航空公司 (Finnair) 计划开通从赫尔辛基到斯瓦尔巴的航班, 这一航班开通后预计能在夏季把数千名乘客带到北极。然而, 随着10月1日斯瓦尔巴机

场的降级, 这一计划就此落空。芬兰航空公司此前已开通了6条直达中国的航线, 被选为2018年中国—欧盟旅游年的航空合作伙伴, 大量中国游客一般选择芬航前往北极旅游。计划的落空, 意味着中国游客前往斯瓦尔巴机场必须在奥斯陆或特罗姆瑟转机。10月3日, 芬兰航空公司的发言人罗维 (Mari Rouvi) 向媒体表示, 公司正在考虑与挪威当局重新进行一次有关谈判。<sup>[12]</sup>

与芬兰不同的是, 俄罗斯的航班仍然可以直飞斯瓦尔巴机场。挪威交通与通信部部长卡尔森 (Tom Cato Karlsen) 解释, 挪威和俄罗斯在1974年签署了一项单独的机场使用协议。<sup>[13]</sup>现在机场级别的变化不会对这个协议产生影响, 这意味着俄罗斯的直航航班不会受到影响。然而, 俄罗斯在这一决定实施后, 在不同场合对挪威的斯瓦尔巴群岛政策大加抨击。据俄罗斯《生意人报》报道, 俄罗斯国防部的报告显示, 俄罗斯对挪威试图在斯瓦尔巴群岛及大陆架建立绝对管辖权十分不满。<sup>[14]</sup>10月19日, 俄罗斯外长拉夫罗夫表示, 挪威非法限制了俄罗斯公司Arktikugol在斯瓦尔巴群岛的活动以及俄罗斯在该地区的研究和旅游活动。拉夫罗夫认为, 挪威对俄罗斯活动的授权条款是与《斯瓦尔巴条约》相抵触的, 要求挪威官方做出回应。挪威外交大臣布伦德 (Borge Brende) 回应称, “挪威的行动符合《斯瓦尔巴条约》的每一个条款”, 并表示, 挪威这样做是希望斯瓦尔巴群岛更加易于管理, 是为了保护当地环境。<sup>[15]</sup>近期, 俄罗斯和挪威围绕斯瓦尔巴群岛发生了不少争端, 机场降级事件可能让双方紧张的关系雪上加霜, 频繁的摩擦使俄罗斯的态度渐趋强硬。

## 斯瓦尔巴机场降级原因及国际法分析

降级原因分析。任何政策的出台都不是无的放矢, 都有其原因和目标。究竟是什么因素导致挪威采取这一政策? 挪威防范的是哪个 (些)

国家？挪威政府关于经济原因的解释难以服众。在挪威政府拒绝公开官方评估数据的情况下，我们不妨根据逻辑，采取排除法进行分析。可以确定的是，挪威防范的对象不包括北约盟国。作为挪威的领土，斯瓦尔巴群岛处在北约防御范围之内，现任北约秘书长斯托尔滕贝格是挪威前首相。长期以来，斯瓦尔巴群岛是否被用于军事目的一直存有争议。例如，挪威学者沃姆德尔（Bård Wormdal）在其著作中披露，朗伊尔附近的卫星天线系统SvalSat在利比亚战争期间被用于下载军事卫星数据，这套天线由康士伯卫星服务公司（Kongsberg Satellite Services）经营，主要客户是欧洲气象卫星应用组织（European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites, EUMETSAT）、美国海洋气象局和美国气象服务公司（the American Weather Service）。<sup>[16]</sup>康士伯公司业务范围包括国防服务。<sup>[17]</sup>如果情况属实，这是否违反斯瓦尔巴群岛的非军事化规定？此前，俄罗斯也指出，西方国家在斯瓦尔巴群岛上的一些设施是在科学研究的掩护下探测和收集军事情报和数据。<sup>[18]</sup>2012年和2017年，北约议会会议（NATO Parliamentary Assembly）两度选择在斯瓦尔巴群岛召开，引起俄罗斯外交部的激烈反应，认为这是“试图将斯瓦尔巴群岛置于北约军事政治集团之下”，与《斯瓦尔巴条约》的精神不符，是一种“挑衅”。<sup>[19]</sup>这些活动表明，北约国家被视为挪威主权地位的“捍卫者”。机场降级之后，尚未看到来自西方国家的任何反对或者评论。

斯瓦尔巴机场降级政策是针对俄罗斯？斯瓦尔巴群岛对于俄罗斯来说具有非常重要的地缘战略价值，它毗邻俄罗斯西北部的军事战略基地，俄罗斯针对北美的任何军事动向都无法绕过斯瓦尔巴群岛。<sup>[20]</sup>“从军事观点来看，苏联（俄罗斯）进入这一机场能使其监视挪威和斯瓦尔巴群岛之间的巴伦支海，而巴伦支海是苏联（俄罗斯）北海舰队进入大西洋的门户。”<sup>[21]</sup>因此，俄罗斯（苏

联）始终不愿放弃在斯瓦尔巴群岛上的权利，二战时期也曾一度想要占领斯瓦尔巴群岛，提议修改《斯瓦尔巴条约》。<sup>[22]</sup>近年来，俄罗斯经常斯瓦尔巴群岛附近水域进行军事演习，并使用斯瓦尔巴机场，运送在北极附近军事演习的人员和设备。<sup>[23]</sup>2016年4月，俄罗斯车臣特种部队在前往Barneo冰上极地训练途中降落斯瓦尔巴机场，在群岛上空举行了模拟攻击敌军战地指挥部以及进行直升机和飞机跳伞训练，引起了挪威的担心。挪威宣称“在斯瓦尔巴地区开展的所有外国军事活动都将被视为对挪威主权的粗暴侵犯”<sup>[24]</sup>。俄罗斯的这些举动都遭到了挪威的强烈抗议，挪威政府在其关于斯瓦尔巴群岛的白皮书中表示，“所有在斯瓦尔巴的外国军事活动都是被禁止的，是对主权的严重侵犯”<sup>[25]</sup>。2010年，俄罗斯和挪威两国就巴伦支海划界问题达成协议，解决了困扰两国长达40年的海洋划界问题，但这并未影响到两国在斯瓦尔巴群岛管理权上相左的立场。自乌克兰危机以来，两国在斯瓦尔巴群岛的对抗持续升级。2015年，俄罗斯副总理罗戈津突击访问朗伊尔城和巴伦支堡的俄罗斯人定居点。在克里米亚事件后，罗戈津受到了挪威和欧盟国家的制裁，被列入旅行制裁对象。这一事件发生后挪威修改法律，要求从国外飞往斯瓦尔巴群岛的飞机必须提前48小时向挪威当局提交旅客名单。<sup>[26]</sup>

挪威的机场降级政策遭到了俄罗斯的强力抵制，根据《北极公报》（*Arctic-herald.ru*）杂志主编、俄罗斯前驻挪威大使、北极理事会前高官亚历山大·伊格纳季耶夫（Alexander Ignatiev）的言论，“挪威正暗地里着手加强其在斯瓦尔巴群岛的权利。我认为他们已经准备好要将斯瓦尔巴变成他们领土的一部分”。挪威以保护自然环境为借口收紧立法并将斯瓦尔巴群岛纳入其中。<sup>[27]</sup>面对实力远超自己的俄罗斯，挪威采取现实性政策，在2017年9月机场降级政策公布时，宣布不针对俄罗斯航空公司。

斯瓦尔巴机场降级政策是针对其他国家？



在不限盟国又无法约束俄罗斯的情况下，斯瓦尔巴机场降级政策的有效性是针对哪个国家，这只能从更加广阔的范围和更长的时间维度来分析了。首先，有必要重新审视《斯瓦尔巴条约》的条款和原则。1920年缔结的《斯瓦尔巴条约》，在同意挪威对斯匹次卑尔根群岛、连同熊岛等“拥有充分和完全的主权”和遵守挪威法律的前提下，允许各缔约国的公民自由进出该岛。也就是说，缔约国公民可以无需签证即可登陆群岛，进入“特定水域”。岛上虽然设有港口和机场，但大多数国家没有这种远程抵达的服务，因此一般选择途经该岛的领有国挪威前往。

其次，梳理潜在的防范对象。防范对象应该是最近几年来在北极地区比较活跃的国家，这些国家“可能威胁”挪威在斯瓦尔巴群岛的主权和管辖权。2007年之后北极成为国际热点，众多域外国家积极参与北极事务，亚洲国家最为活跃，无论是中国还是日本、韩国，都把北欧国家列为重要合作对象。中国是《斯瓦尔巴条约》的缔约国，按照条约，中国公民可以在遵守条约义务的前提下享有条约规定的自由进出和开展经济、科学活动的权利。尽管朗伊尔对中国公民免签，但由于中国没有直飞朗伊尔的航班，旅行者大多选择先入境挪威，需要申根多次往返签证才能抵达。机场降级事件发生在芬兰航空公司宣布将开通从赫尔辛基到斯瓦尔巴航线之际，如果这一航线开通，很多中国游客可能选择芬航直达斯瓦尔巴，芬兰航空是北欧国家开通直达中国航线最多的航空公司。

中国的北极活动受到北极国家和西方国家的高度关注。被挪威驻美国大使Kåre R. Aas称之为“挪威最亲密的盟友”的美国<sup>[28]</sup>，十分关心中国的北极活动是否藏有战略和军事企图。美国知名智库对“冰上丝绸之路”的观点基本反映了美国政府的态——认识到无法长期置身事外，但在自己无法主导的情况下又不甘心被动而入，现阶段以防范为主。前美国国防部主管环境安全的副部

长古德曼 (Sherri Goodman) 说：“我认为中国的新北极战略就像是一个蜘蛛网络式的扩张，特别是在北极战略中与‘一带一路’倡议的对接。”有些人把中国的战略比作海上马歇尔计划，最新的证据是中国与芬兰在海底电缆方面的合作，以创建一种“数据丝绸之路”。“中国的北极战略清楚地表明，他们明白有必要统筹北极的所有国家力量。我不清楚美国是否打算现在在北极地区调动我们国家的所有力量（予以应对）。”<sup>[29]</sup>美国地缘政治专家、联邦政府顾问罗亚尔 (Todd Royal) 也认为，一旦中国与俄罗斯将“一带一路”和北极航道联系起来，中俄两国就有能力影响北极理事会和欧洲，从而削弱美国和北约的力量。并且，“冰上丝绸之路”与尼加拉瓜运河一道将成为美国控制下的巴拿马运河的替代路线，这意味着，各国在选择与美国合作的同时，也可以选择与中俄经济集团合作。<sup>[30]</sup>美国作为传统航线和现有秩序的受益者，把中国挡在北大西洋之外，防范中国力量通过“冰上丝绸之路”踏足欧美文明腹地，符合其战略逻辑。此前中国俊安集团购买格陵兰废弃军事基地遭拒，其背后即闪现着美国的影子。根据路透社的报道，美国坚决反对中国参与格陵兰机场建设。<sup>[31]</sup>“衰弱的欧洲经济极易受中国控制，进而威胁西方利益。”<sup>[32]</sup>中国在北大西洋的任何试图立足的行为都会遭到美国的阻击。美国传统基金会道格拉斯和莎拉·阿利森外交政策研究中心 (Douglas and Sarah Allison Center for Foreign Policy Studies at the Heritage Foundation) 主任孔飞 (Luke Coffey) 把中国黄河科考站视为中国在斯瓦尔巴岛上的立足点<sup>[33]</sup>，美国无法坐视中国通过任何途径增强在斯瓦尔巴群岛的存在。

国际法分析。挪威是否有权自行降低斯瓦尔巴机场级别？1944年的《国际民用航空公约》（又称《芝加哥公约》）是构成当今国际民航法律制度的基本条约，挪威是《国际民用航空公约》的缔约国。根据《国际民用航空公约》第一条、第七条、第十条及其附件十四，国家对其领

空拥有完全和排他的主权，各国可以指定外国航空器降停的设关机场。依据该公约，挪威具有指定其领土内的任意机场作为国际机场的权利，也有自由变更机场级别的权利。<sup>[34]</sup>但问题在于，斯瓦尔巴群岛的国际法地位十分特殊，挪威在斯瓦尔巴地区是否有权利这样做？这一措施是否有违《斯瓦尔巴条约》中的缔约国自由进入和平等待遇原则？

1920年缔结的《斯瓦尔巴条约》对斯瓦尔巴群岛的权属做出了特殊安排。根据条约第一条：各缔约国承认，挪威对斯匹次卑尔根群岛拥有充分和完全的主权……<sup>[35]</sup>显然，挪威获得斯瓦尔巴群岛的主权是缔约国集体决定的产物，而非源自传统国际法基于对无主地的先占而获得。学者安德森（D. H. Anderson）在2017年1月挪威科学院举办的主题为“Politics and Law - Energy and Environment in the Far North”会议上发言，指出整个文件是一个精心设计的外交公式，构成了“一揽子交易”。<sup>[36]</sup>挪威接受“主权确定、共同利用”的法律原则。<sup>[37]</sup>一方面，缔约方放弃自己的潜在主权，他们承认挪威的主权；另一方面，作为交换，挪威也做出了一些让步，给予其他缔约国在这一区域一些只有沿海国才可享有的权利。易而言之，挪威只有在遵守《条约》规定的条件下才能享有“充分和完全”的主权。根据《斯瓦尔巴条约》第二条，缔约国的一切国民有平等的自由进入、停留的权利，在遵守当地法律规章的条件下，在完全平等的基础上，缔约国有从事一切海洋、工业、矿业和商业活动的权利，此即“无歧视原则”或“缔约国公平原则”，也就是说，46个缔约国国民可以平等享有与挪威公民相同的权利。故此，斯瓦尔巴群岛主权虽然属于挪威，但群岛不在申根区内，所有缔约国公民免签证即可进入。<sup>[38]</sup>根据这一原则，缔约国航空公司可以享有直飞斯瓦尔巴群岛的权利，如果斯瓦尔巴机场允许挪威航空公司航班降落，则不应拒绝其他缔约国航班。

斯瓦尔巴机场降级事件在事实上已经违反了《斯瓦尔巴条约》，损害了缔约国在群岛“自由进入”的实质权利和“缔约国公平原则”。实际上，在挪威的立法和长期的实践中，“自由进入”和“缔约国公平原则”在航空领域从没有实现。首先，根据斯瓦尔巴航空条例，所有乘飞行器前往斯瓦尔巴群岛的人都必须得到挪威民航局的许可。<sup>[39]</sup>2015年俄罗斯副总理罗戈津登临斯瓦尔巴机场之后挪威进一步修改行政惯例，要求从2015年7月4日起非定期航班必须于起飞前48小时内提交申请，并包含乘客名单；定期航班必须在起飞后立即将乘客名单发送给挪威民用航空管理局。<sup>[40]</sup>其次，挪威航空法规定，只有挪威籍的飞机才能在挪威境内从事航空运输。<sup>[41]</sup>再次，除斯瓦尔巴机场外，斯瓦尔巴群岛还有两个机场，分别位于新奥尔松和斯韦亚地区，巴伦支堡还有一个直升机停机坪，但是这些机场主要用于运送科学家和工人，为挪威贸易工业和渔业部服务；并且根据斯瓦尔巴航空管制条例的规定，从斯瓦尔巴出发的所有航班都必须经由斯瓦尔巴机场，即斯瓦尔巴机场是群岛对外航空的唯一门户。<sup>[42]</sup>但是斯瓦尔巴机场作为国际机场时并未开通定期国际航线，甚至拒绝外国开通国际航线的申请，2016年芬兰航空公司的申请被拒就是一个例证。所有这些法律法规及实践都使挪威牢牢地将空中进入斯瓦尔巴群岛的权利握在手中。但是，斯瓦尔巴机场作为国际机场，仍然有希望开通国外直飞斯瓦尔巴群岛的航班，这也是芬兰航空公司2017年会再度提出申请的原因。然而，挪威将斯瓦尔巴机场降级为国内机场，也就意味着在《斯瓦尔巴条约》的缔约国中，除挪威外，其他缔约国在事实上已失去了从空中自由进入斯瓦尔巴群岛的权利，这直接颠覆了《斯瓦尔巴条约》的基础，即《条约》第三条，“缔约国国民，不论出于什么原因或目的，均应享有平等自由进出第一条所指地域的水域、峡湾和港口的权利……”。



斯瓦尔巴机场降级之后，唯有俄罗斯航班可以一如既往地起降。挪威政府的这一政策也违反了《斯瓦尔巴条约》规定的“无歧视”原则。《条约》第二条规定：“各种措施均应平等地适用于各缔约国的国民，不应直接或间接地使任何一国的国民享有任何豁免、特权和优惠。”这是挪威在执行《斯瓦尔巴条约》问题上的硬伤，为未来埋下了外交隐患。或曰，俄挪之间的协议签署于1974年，远早于机场降级令，可是1974年的协议签署毕竟发生在1920年之后，这一协议本身就是对《斯瓦尔巴条约》平等原则的违逆。用一个合法性值得商榷的条约来辩护今日的政策，无法令国际社会信服，遑论俄罗斯并不认可挪威的特别授权。在北极问题日益升温的今天，挪威擅自降级斯瓦尔巴机场的政策，无异于在国际上授人以柄。今天国际社会的沉默，颇似冲突前的寂静。

## 结语

斯瓦尔巴机场降级事件，是在北极持续暖化、国际社会参与北极事务热情日益高涨的背景下发生的，反映了挪威长期以来对斯瓦尔巴群岛的控制不断加强以及管理日益扩大的倾向，这是继挪威在斯瓦尔巴周边海域建立渔业保护区之后的又一重大行动。近年来，不断有新的国家加入《斯瓦尔巴条约》，越来越多的科研机构在群岛建立科学考察站，其他缔约国不断增加在斯瓦尔巴群岛的活动并提出权益主张，这些使挪威感受到了主权的威胁。虽然无法阻止这些活动，但是挪威可以通过一些看似微小的举措，削弱其他国家的竞争力，减少其他缔约国对群岛的影响。对挪威而言，斯瓦尔巴群岛的管辖权比直接的经济价值更为重要。<sup>[43]</sup>这就是虽然开通国际航线会给群岛旅游业带来发展和经济收益，而挪威交通与通信部仍然选择将斯瓦尔巴机场降级的重要原因。挪威一直通过国内法加强对斯瓦尔巴群岛的

管辖，利用自己的主权国地位削弱其他缔约国享有的权利，逐渐使其他缔约国在斯瓦尔巴群岛的影响力边缘化。<sup>[44]</sup>本次挪威通过部门行政令的方式改变机场现状，并且没有对降级原因进行解释，从另一角度反映了挪威政府对于这一行动的合法性缺乏足够的信心。降级令不但损害了斯瓦尔巴群岛的支柱产业旅游业，而且也会损伤挪威的国际威信。斯瓦尔巴机场降级事件违背了《斯瓦尔巴条约》的精神，这种间接的歧视性管辖手段，损害了缔约国在群岛的实质权利。斯瓦尔巴群岛原本是无主之地，挪威对其主权的获得是许多国家集体决定的结果，作为回报，缔约国则享有《条约》规定的数项权益，这并不是对挪威主权的侵犯，而是挪威同缔约国之间的相互妥协和让步。挪威这种渐进式的单方面修改《斯瓦尔巴条约》的行为，恐将使挪威失信于国际社会，同时也是对国际法权威性的挑战。

（本文系国家自然科学基金项目“气候变暖背景下北极雾的变化及其对人类在北极活动的研究”的阶段性成果，项目编号：41561144001；中国海洋大学政法学院政治学与行政学系林珽同学对本文亦有贡献）

## 注释

[1]Ministry of Transport and Communications, <https://www.regjeringen.no/en/dep/sd/id791/>.

[2]Civil Aviation Authority – Norway, <https://www.regjeringen.no/en/dep/sd/organisation/subordinate-agencies-and-enterprises/civil-aviation-authority---norway/id443418/>.

[3]Civil Aviation Authority Norway, "Svalbard Airport Longyear Changes to national", September 20, 2017, [http://www.luftfartstilsynet.no/caa\\_no/Changes\\_to\\_national\\_airport](http://www.luftfartstilsynet.no/caa_no/Changes_to_national_airport).

[4]Elisabeth Bergquist, "Norwegian Government Quiet About Svalbard Airport", October 19, 2017, <http://www.highnorthnews.com/norwegian->

government-quiet-about-svalbard-airport/.

[5]Thomas Nilsen, "Svalbard Airport Longyear no longer international", October 3, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/travel/2017/10/svalbard-airport-longyear-no-longer-international>.

[6]Av Arne Finne, "Svalbard airport degraded with a penstroke", October 4, 2017, <http://www.highnorthnews.com/svalbard-airport-degraded-with-a-penstroke/>.

[7]Av Arne Finne, "Norwegian Government Quiet About Svalbard Airport", October 19, 2017, <http://www.highnorthnews.com/norwegian-government-quiet-about-svalbard-airport/>.

[8]Av Arne Finne, "Norwegian Government Quiet About Svalbard Airport", October 19, 2017, <http://www.highnorthnews.com/norwegian-government-quiet-about-svalbard-airport/>.

[9]Av Arne F. Finne, "Ministries Argue, Government Refuses to Answer about Svalbard Airport", November 16, 2017, <http://www.highnorthnews.com/ministries-argue-government-refuses-to-answer-about-svalbard-airport/>.

[10]21世纪以来,先后有6个国家加入《斯瓦尔巴条约》,分别是捷克(2006)、韩国(2012)、立陶宛(2013)、朝鲜(2016)、拉脱维亚(2016)、斯洛伐克(2017)。截至2018年,共有46个缔约方。

[11]Economy of Svalbard, [https://en.wikipedia.org/wiki/Tourism\\_in\\_Svalbard](https://en.wikipedia.org/wiki/Tourism_in_Svalbard).

[12]Thomas Nilsen, "Svalbard Airport Longyear no longer international", October 3, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/travel/2017/10/svalbard-airport-longyear-no-longer-international>.

[13]1974年3月7日,俄罗斯与挪威就使用斯瓦尔巴机场达成了一项单独的协议,协议规定苏联民航飞机有权使用斯瓦尔巴机场。夏义善:《苏联外交六十五年纪事:勃列日涅夫时

期1964—1982》,北京:世界知识出版社,1987年,第449页。

[14]Thomas Nilsen, "Kommersant: Russia lists Norway's Svalbard policy as potential risk of war", October 4, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/10/kommersant-russia-lists-norways-svalbard-policy-potential-risk-war>.

[15]Thomas Nilsen, "Kommersant: Russia lists Norway's Svalbard policy as potential risk of war", October 4, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/10/kommersant-russia-lists-norways-svalbard-policy-potential-risk-war>.

[16]<https://www.spitsbergen-svalbard.com/2011/11/09/military-use-of-svalsat.html>.

[17]驻挪威使馆经商处:《挪威著名企业概况》,2016年12月16日, <http://no.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201612/20161202218768.shtml>.

[18]Timo Koivurova and Filip Holiencin, "Demilitarisation and neutralisation of Svalbard: how has the Svalbard regime been able to meet the changing security realities during almost 100 years of existence?", *Polar Record*, 2017, 53(2), pp. 6.

[19]Thomas Nilsen, "Moscow says NATO meeting on Svalbard is a provocation", April 21, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic-security/2017/04/moscow-says-nato-meeting-svalbard-provocation>.

[20]Timo Koivurova and Filip Holiencin, "Demilitarisation and neutralisation of Svalbard: how has the Svalbard regime been able to meet the changing security realities during almost 100 years of existence?", *Polar Record*, 2017, 53(2), pp. 2.

[21]夏义善:《苏联外交六十五年纪事:勃列日涅夫时期1964—1982》,北京:世界知识出版社,1987年,第449页。

[22]Timo Koivurova and Filip Holiencin, "Demilitarisation and neutralisation of Svalbard:



how has the Svalbard regime been able to meet the changing security realities during almost 100 years of existence?", *Polar Record*, 2017, 53(2), pp. 5.

[23] Trude Pettersen, "Chechen special forces instructors landed on Svalbard", April 13, 2016, <https://thebarentsobserver.com/en/2016/04/chechen-special-forces-instructors-landed-svalbard>.

[24] Humphrey Hawksley, "Russia And China Test Arctic Boundaries—Analysis", March 8, 2018, <https://www.eurasiareview.com/08032018-russia-and-china-test-arctic-boundaries-analysis/>.

[25] "Meld. St. 22(2008-2009)Svalbard", <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-22-2008-2009/id554877/sec1>.

[26] Thomas Nilsen, "Svalbard Airport Longyear no longer international", October 3, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/travel/2017/10/svalbard-airport-longyear-no-longer-international>.

[27] [俄] 米哈伊尔·瓦斯科列谢恩斯基 (Mikhail Voskresensky), 俄新社, "отжимает" Шпицберген, заявил экс-посол России (前俄罗斯驻挪大使, 挪威正暗地里“攫取”斯瓦尔巴群岛), January 23, 2018, <https://ria.ru/world/20180123/1513175856.html>.

[28] 《随着北极的升温, 挪威加强与美国的联系》, <http://www.polaroceanportal.com/article/1920>.

[29] "The Polar Silk Road: China's Arctic Ambitions", February 6, 2018, <https://www.wilsoncenter.org/event/the-polar-silk-road-chinas-arctic-ambitions>.

[30] Todd Royal, "How China and Russia are Teaming up to Degrade U.S. Influence in South America", *the National Interest*, December 4, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/how-china-russia-are-teaming-degrade-us-influence-south-23458>.

[31] Erik Matzen and Tom Daly, "Greenland's courting of China for airport projects worries Denmark", March 23, 2018, <http://www.oann.com/greenlands-courting-of-china-for-airport-projects-worries-denmark/>.

[32] Humphrey Hawksley, "Russia And China Test Arctic Boundaries—Analysis", March 8, 2018, <https://www.eurasiareview.com/08032018-russia-and-china-test-arctic-boundaries-analysis/>.

[33] Luke Coffey, "NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities", June 22, 2016, <https://www.heritage.org/trade/report/nato-the-arctic-challenges-and-opportunities>.

[34] 《国际民用航空公约》(《芝加哥公约》)及相关修正案;附件十四《关于制止非法劫持航空器的公约》(《海牙公约》)。

[35] 《斯瓦尔巴条约》第一条。

[36] D. H. Anderson, "The Status under International Law of the Maritime Areas around Svalbard, Paper read at the Symposium on 'Politics and Law—Energy and Environment in the Far North", held at the Norwegian Academy of Science and Letters on 24 January 2007.

[37] 卢芳华:《论斯瓦尔巴群岛的法律地位》,《江南社会学院学报》,2013年第1期,第79页。

[38] Thomas Nilsen, "Svalbard Airport Longyear no longer international", October 3, 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/travel/2017/10/svalbard-airport-longyear-no-longer-international>.

[39] Norwegian Ministry of Justice and Public Security, "Svalbard—Meld. St. 32(2015–2016) Report to the Storting (white paper)", May 11, 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/en-gb/pdfs/stm201520160032000engpdfs.pdf>, pp. 99.

[40] Civil Aviation Authority Norway, "Scheduled

and non-scheduled flights to and from Svalbard – change of administrative practice", August 13, 2015, [http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/aic-i/Scheduled\\_and\\_non-scheduled\\_flights\\_to\\_and\\_from\\_Svalbard\\_%E2%80%93\\_change\\_of\\_administrative\\_practice1](http://www.luftfartstilsynet.no/regelverk/aic-i/Scheduled_and_non-scheduled_flights_to_and_from_Svalbard_%E2%80%93_change_of_administrative_practice1).

[41]Norwegian Ministry of Justice and Public Security,"Svalbard—Meld. St. 32(2015–2016) Report to the Storting (white paper)", May 11, 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/en-gb/pdfs/stm201520160032000engpdfs.pdf>, pp. 100.

[42]Norwegian Ministry of Justice and Public Security,"Svalbard—Meld. St. 32(2015–2016)

Report to the Storting (white paper)", May 11, 2016, <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/en-gb/pdfs/stm201520160032000engpdfs.pdf>, pp. 99.

[43]Adam Grydehøj, "Informal diplomacy in Norway's Svalbard policy: the intersection of local community development and Arctic international relations", *Global Change, Peace & Security*, 2014, 26(1), pp. 45.

[44]卢芳华:《挪威对斯瓦尔巴德群岛管辖权的性质辨析:以〈斯匹次卑尔根群岛条约〉为视角》,《中国海洋大学学报》,2014年第6期,第9页。

责编/刁娜

## Discussion on the Downgrading of Svalbard Airport

Guo Peiqing

**Abstract:** In 2017, the Norwegian government downgraded the Svalbard Airport from the "international level" to the "domestic level", which means that international flights cannot use Svalbard Airport any more. This has caused doubts from both the Norwegian public and the international community. Finland is the direct victim of the downgrading policy, and Russia reacts to it most strongly. Until now, the Norwegian government has not yet published any documents regarding the downgrading, and only attributed it to economic reasons. The downgrading does not target at the NATO countries, nor is it able to contain Russia. In fact, it is to some extent based on the consideration of preventing China from increasing presence in the Arctic while cooperating with the US strategy. The downgrading is contrary to the principles of "liberty of access" and "equal among members" contained in the Svalbard Treaty, which may lead to new disputes and conflicts in the Svalbard Islands.

**Keywords:** Norway, The Svalbard Islands, Arctic, airport downgrading