

论北冰洋海区海洋划界形势与进展

白佳玉 隋佳欣

(中国海洋大学法政学院, 山东青岛 266100)

摘要: 气候变化使北冰洋海区成为各国利益的焦点,围绕北冰洋核心海区和九个边缘海区,俄罗斯、美国、加拿大、挪威、丹麦(格陵兰)和冰岛六国在国际法项下就重叠的海洋权利主张陆续划定海洋边界。就北冰洋海区已完成的海洋划界而言,主要通过国家间协议达成,也有通过第三方争端解决机制解决的判例。其中大部分边界线均位于边缘海海区,只有少数深入北冰洋。此外,北冰洋海区还存在相当一部分未完成的海洋划界,主要涉及北冰洋沿岸国向大陆架界限委员会提交200海里外大陆架申请及批准问题。总体而言,北冰洋海区海洋划界呈现出“谈判解决”“公平原则指导划界方法”和“合作”的趋势,对中国未来妥善参与北极事务、主张海洋合法权益具有重要意义。

关键词: 北冰洋海区; 海洋划界; 形势进展; 北极利益攸关国

DOI:10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2018.021

国际海洋法在二战后得到迅猛发展,尤其伴随着大陆架和200海里专属经济区概念的提出,国家主权及主权利范围不断由陆地向海洋方向延伸。在以北冰洋为主体的北极地区,俄罗斯、美国、加拿大、丹麦(格陵兰)、挪威和冰岛六国,围绕北冰洋核心海区和九个边缘海区,^①就重叠的海洋权利主张陆续划定海洋边界。尤为引人注目的是,近年来的气候变化已显著影响北极夏季海冰的消融情势,^②北极因此从国际政治的边缘地带走向各国视域的中心。目前,北冰洋海区已完成大部分海洋划界,但整体而言还存在相当一部分未完成的海洋划界。涉及200海里外大陆架外部界限的确定问题,各国间的海洋划界形势更加复杂。“北极利益攸关国”在北冰洋海区行使合法权利,需以明确活动范围为前提。因此,通过梳理北冰洋海区已完成划界和未完成划界情况,分析国际政治背景下北冰洋海区海洋划界趋势,可以对未来参与北极事务有所启示。

一、北冰洋海区已划定的海洋边界

自1957年挪威和苏联签订北冰洋海区首个海洋划界协定,北冰洋海区周边国家在海洋边界的划定方面产生了大量的国家实践和司法实践,最终划定的海洋边界包含领海边界,但以渔区/

收稿日期:2018-04-11 CNKI网络首发日期:2018-05-19 投稿网址:<http://shjx.cbpt.cnki.net>

基金项目:国家社科基金一般项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”(16BFX188),国家海洋软科学项目“争端解决机制下的海洋划界”阶段性研究成果。

作者简介:白佳玉,中国海洋大学法政学院教授,法学博士;隋佳欣,中国海洋大学法政学院法学硕士研究生。

① 九个边缘海区按顺时针方向依次为林肯海、波弗特海、楚科奇海、东西伯利亚海、拉普捷夫海、喀拉海、巴伦支海、挪威海和格陵兰海。

② 根据联合国气候变化政府间专家委员会第五次评估综合报告预测,北冰洋在二十一世纪中叶前极有可能迎来夏季无冰期。详情参见“The IPCC Fifth Assessment Synthesis Report”, <http://ipcc.ch/report/ar5/syr/>。

专属经济区和大陆架边界为主。根据选择海洋划界争端解决途径的不同,可以分为第三方争端解决机制下完成的划界和双边谈判缔结条约下完成的划界。

(一) 第三方争端解决机制下的已完成划界

目前,解决国际海洋划界争端的常设国际机构包括国际法院(ICJ)、海牙常设仲裁法庭(PCA)和联合国海洋法法庭(ITLOS)。^③ 北冰洋海区在第三方争端解决机制下完成的海洋划界主要围绕 1993 年国际法院判决的“格陵兰—扬马延海洋划界案”展开。这是首个以单方申请形式提交国际法院解决海洋划界争端的案例,国际法院依据《国际法院规约》第 36 条第 2 款就双方接受强制管辖的声明受理了此案。^④

作为划界争端主体的格陵兰和扬马延(Jan Mayen),分别于 1953 年和 1930 年归属丹麦和挪威。二者在格陵兰海区沿西北—东南方向隔海相望,从格陵兰岛东海岸到扬马延岛之间距离约为 250 海里。由于该海域是毛鳞鱼这一渔业资源的重要渔场,随着 1980 年、1981 年挪威和丹麦相继宣布在扬马延岛周围和格陵兰岛东海岸划定 200 海里渔区,两国开始就这一区域的海洋划界问题展开谈判,但多年未能达成协议。1988 年 8 月 16 日,丹麦单方面向国际法院提交了解决格陵兰和扬马延岛之间大陆架和渔区划界问题的申请。鉴于当时《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)尚未生效,两国又都是 1958 年《大陆架公约》的缔约国,因此两国均承认受《大陆架公约》的约束。双方争议主要在于:丹麦主张从格陵兰东海岸的直线基线起算享有完整的 200 海里渔区和大陆架,并要求国际法院对大陆架和渔区进行单一划界;挪威则主张两国已形成确定的“中间线”边界,大陆架与渔区的界限应该是两条“重合但彼此独立的线”。

在单一划界问题上,考虑到两国之间缺乏有关大陆架和渔区划界的单一海洋划界协议,国际法院决定对大陆架和渔区划界予以分别考虑:大陆架划界适用《大陆架公约》第 6 条;渔区划界则由于《大陆架公约》无相关规定,适用习惯国际法。这种做法实际变相肯定了挪威提出的“划界线应一条来自 1958 年《大陆架公约》,一条来自习惯法”^⑤的主张。在划界方法方面,挪威认为,丹麦在 1965 年与挪威签署斯卡格拉克海峡和北海大陆架划界协议、1979 年就法罗群岛渔区与挪威签署专属经济区划界协定以及第三次联合国海洋法会议表态时均支持“中间线划界”,因此格陵兰与扬马延间海洋边界已固定适用中间线方法划界。但国际法院对此未予接受,在考量了“1977 英法仲裁案”、^⑥“1985 利比亚—马耳他案”后,^⑦其认为无论依据 1958 年《大陆架公约》第 6 条还是习惯国际法,大陆架与渔区划界均以一条临时等距离线作为第一阶段,然后考虑是否存在“特殊情况”对其加以调整,才是适当的做法。^⑧ 而涉及调整等距离线的考虑因素主要为两点:一是格陵兰与扬马延海岸线长度比例接近于 9:1,^⑨构成显著不成比例的情况;二是对两国均至关重要的毛鳞鱼资源主要分布在主张重叠区的南部(也就是扬马延附近海域)。基于此,适用等距离中间线可能造成不公平,因此划界线应该向东调整以更靠近扬马延。最后,国际法

③ 国际法院(ICJ)于 1946 年根据《国际法院规约》设立;海牙仲裁法庭(PCA)于 1990 年根据《和平解决国际争端的公约》设立;国际海洋法法庭(ITLOS)于 1994 年根据《联合国海洋法公约》设立。

④ 袁古洁:《国际海洋划界的理论与实践》,北京:法律出版社,2001 年,第 127 页。

⑤ Case concerning the Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen (Denmark, Norway), International Court of Justice 14 June 1993.

⑥ “应当着手寻找改变等距离线的方法,而不应另行采用一个完全不同的划界标准”,详见 United Nations Reports of International Arbitral Awards (RIAA), p116, para249.

⑦ “以中间线作为暂时性界线,然后再进行调整,基于达到最终公平结果的目的考虑,是最为合理的”,详见 ICJ Reports 1985, p47, para62.

⑧ ICJ Case 14 June 1993, para49, para53.

⑨ ICJ Case 14 June 1993, para61.

院于1993年6月14日以14:1的投票比例做出判决。判决并未接受丹麦200海里划界线的主张,也未在二者之间直接划定等距离线,而是在丹麦(格陵兰)主张的200海里线与挪威(扬马延)主张的中间线之间划定一条界线作为最终边界。为明确最终构成边界线各点的具体坐标,丹麦与挪威分别于1995年12月18日和1997年11月11日签订《丹麦和挪威关于扬马延和格陵兰间区域大陆架划界和此区域渔业区边界的协议》和《1995年12月18日〈丹麦和挪威关于扬马延和格陵兰间区域大陆架划界和此区域渔业区边界的协议〉的附加议定书》,从中可以看出最终划定的专属经济区与大陆架边界线一致重合。^⑩

1993年“格陵兰——扬马延海洋划界案”是目前北冰洋海区仅有的通过国际法院解决海洋划界争端的案例,同时也是国际法院在全球范围内首次基于“任意强制管辖权”审理的海洋划界案。在当事国没有共同提出单一划界要求、此前判例也鲜少适用1958年《大陆架公约》的情况下,本案判决的产生具有重要意义。首先,国际法院指出大陆架与渔区划界的基础均为“依据《国际法院规约》第38条,实现公平解决”。虽然通常,尤其是在相向国之间,“等距离中间线”会带来公平的结果,但其并未成为固定的划界方法,再次确认了等距离中间线并非适用于所有情况,追求公平为最终目的。其次,国际法院在本案中采取的“第一阶段先画一条临时等距离线,再在第二阶段中考虑‘特殊情况’加以调整”的划界方法,为将抽象的“公平解决”具象化、形成技术性和可预测性的划界趋势做出了贡献。第三,就考虑因素而言,地理因素(包括海岸形状、海岸线长度比例)和自然资源的公平利用对最终划界结果的影响在本案中有较好的体现。对于1958年《大陆架公约》第6条中的“特殊情况”与习惯国际法项下的“相关因素”在实践中呈现出的同化倾向,法院强调:“不能因太重视海岸线长度比例而压缩其他因素被考虑的空间”。^⑪同时,法院也再次表明人口、社会和经济等因素在海洋划界案中通常不予考虑。

(二) 双边谈判缔结条约下的已完成划界

截至目前,北冰洋海区已通过双边谈判缔结条约的方式固定下来的海洋边界共5条。^⑫ 双边谈判作为解决国际争端的传统方法,在关乎国家主权、安全等高敏感性的海洋划界问题上,往往成为当事国适用其他争端解决方式的前提。不仅因为国际法本身鼓励这种尝试,更源于国家利益的需要。按照以温特为代表的建构主义“观念利益观”的分析思路,根植于“身份认同观念”的共同国家利益在形式上可能因国家不同而有所区别,但本质为各国所共同追求,^⑬因而可以指导北冰洋海区周边国家在国际法规则原则框架下,通过谈判中的妥协与博弈,实现海洋划界的“公平解决”。北冰洋海区海洋划界国家实践中的法律依据主要是1958年《大陆架公约》、1982年《联合国海洋法公约》和习惯国际法,划界方法上几乎都以不同形式的等距离线为基础,伴随着国家“观念”的变化,可以梳理出北冰洋海区周边国家海洋划界立场和签订条约的发展变迁。

1. 苏联/俄罗斯与挪威

俄罗斯与挪威间海洋划界始于1957年2月的《挪威和苏联关于划分瓦朗格海峡湾海域边界的协定》(以下简称1957年《协定》),所涉海洋划界区域主要位于巴伦支海海区。1957年《协定》

^⑩ Agreement between the Kingdom of Denmark and the Kingdom of Norway concerning the Delimitation of the Continental Shelf in the Area between Jan Mayen and Greenland and concerning the Boundary between the Fishery Zones in the Area, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-NOR1995CS.PDF>.

^⑪ ICJ Case 14 June 1993, Para 69.

^⑫ 俄挪瓦朗格海峡湾—巴伦支海边界;加丹戴维斯海峡—林肯海边界;冰岛—扬马延边界;格陵兰—冰岛边界;格陵兰—斯瓦尔巴德群岛边界。

^⑬ 刘志云:《当代国际法的发展:一种从国际关系理论视角的分析》,北京:法律出版社,2010年,第87—89页。

中规定,“边界线应是一条始于 415 号边界标记柱形浮标,终于两国领水外部界限交点处的直线。挪威和苏联任何一方都不得将其领水扩展到‘两国领海外部界限的交切点’与‘内麦茨基角(Cape Nemetsky)和基贝尔格内斯角(Cape Kibergnes)之间中点’的连线之外”,^⑭从而以中间线形式划定了两国在位于巴伦支海海区南部区域的瓦朗格尔峡湾(Varangerfjord)相邻海域间的领水边界。按照 1957 年 11 月“苏挪边界委员会”确定的具体基点坐标,边界线大致呈东北走向,长约 12.6 海里。^⑮ 联合国海洋法会议的召开使两国谈判范围扩展到大陆架和专属经济区,在挪威继续主张中间线划界时,苏联却主张适用其 1926 年法令中规定的“区域线”,谈判因此进展缓慢。^⑯ 直至 2007 年,两国在《公约》框架下缔结《俄罗斯联邦与挪威关于瓦朗格尔峡湾地区海洋划界的协议》,成为两国海洋划界的新起点。在仍保留先前协议确定的起始点和终点的基础上,协议继续沿东北方向选定 3 个基点(到达北纬 70°东经 32°),从瓦朗格尔峡湾的领海边界扩展至巴伦支海的部分专属经济区和大陆架边界。^⑰ 2010 年《俄罗斯联邦与挪威王国关于巴伦支海和北冰洋海洋划界与合作条约》的签订标志着两国巴伦支海划界的正式完成,整条边界线由 14 个基点组成,^⑱最北端延伸至北冰洋。2010 年的条约虽未明确具体的划界原则和划界方法,但两国在 2010 年 4 月的共同声明中有提到大致将争议区域划分成面积相等的两部分。^⑲ 从最终边界图上看,划界线大致是一条穿过挪威的斯瓦尔巴德群岛和俄罗斯的法兰士约瑟夫地群岛的中间线。^⑳

冷战时期的苏联与挪威分处不同阵营,不具备身份认同条件,因此两国间的划界谈判事实上于冷战结束后才正式开启。巴伦支海的地理位置是边缘海中最为得天独厚中的一个,^㉑渔业和能源资源都很丰富。俄挪两国在巴伦支海海区的国家利益主要涉及渔业、油气和军事安全。首先,俄挪作为北极能源大国,在能源与渔业方面都存在着巨大的需求和发展空间。但俄挪之间典型的“大国”对“小国”的地缘政治特点,使得两国在巴伦支海这一重要的战略性海区中涉及重要国家安全利益。在很长一段时间内,安全利益的冲突始终占据上风,挪威身为小国呈现出既希望早日完成划界又担心俄罗斯控制、占据划界优势的矛盾心理,俄罗斯则整体持不积极态度,因此划界进程缓慢。随着北极冰融与国际环境变化,2007 年两国观念出现明显分水岭。挪威在 2007 年发布的北极战略中明确指明国家北极政策的重点是要加强与俄罗斯的合作,同时“按可持续发展原则,利用巴伦支海作为欧洲新能源区所带来的机遇”。^㉒ 俄罗斯紧接着于 2008 年的北极战略中也提出要“利用俄联邦的北极地区作为俄联邦的战略资源基地,为国家社会-经济的

^⑭ Agreement between the Royal Norwegian Government and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics concerning the sea frontier between Norway and the USSR in the Varangerfjord, 15 February 1957, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/NOR-RUS1957SF.pdf>.

^⑮ Descriptive Protocol relating to the sea frontier between Norway and the Union of Soviet Socialist Republics in the Varangerfjord demarcated in 1957, 29 November 1957.

^⑯ 英格丽·科瓦尔维克:《挪威与俄罗斯(苏联)海洋划界谈判评估》,《亚太安全与海洋研究》2015 年第 3 期:第 30 页。

^⑰ Agreement between the Russian Federation and the Kingdom of Norway on the Maritime Delimitation in the Varangerfjord area, 11 July 2007.

^⑱ 2007 年协议确定 6 个基点,2010 年协议确定 8 个基点。

^⑲ Joint Statement on maritime delimitation and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Oceans, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/030427_english_4.pdf.

^⑳ 丘君,张海文主编:《世界海洋政治边界欧洲分册》,北京:海洋出版社,2014 年,第 67 页。

^㉑ 匡增军:《2010 年俄挪北极海洋划界条约评析》,《东北亚论坛》2011 年第 5 期:第 47 页。

^㉒ “THE NORWEGIAN GOVERNMENT’S HIGH NORTH STRATEGY”, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/strategien.pdf>.

发展提供保障”。^③可以看出,挪威与俄罗斯发展睦邻关系的意愿强烈,俄罗斯在两侧分别毗邻着挪威和美国阿拉斯加的情况下,也愿意与挪威合作发展经济。尽快推进巴伦支海的渔业资源利用和石油天然气资源的勘探开发成为两国共同的观念利益导向。于是,两国在巴伦支海海区持续40余年的划界谈判得以在2007年后的短短3年时间内即宣告完成。值得注意的是,2010年的划界条约不仅完成了巴伦支海和北冰洋的专属经济区和大陆架划界,还一揽子解决了两国间在渔业资源养护和跨界油气开发领域中的共同合作问题。

2. 加拿大与丹麦(格陵兰)

加拿大与丹麦(格陵兰)在北冰洋海区已划定的海洋边界由两段条约线构成,穿越戴维斯海峡(Davis Strait)、芭芬湾(Baffin Bay)、纳尔斯海峡(Nares Strait),一直向北延伸至林肯海海区。1973年12月17日,两国签订《丹麦王国政府和加拿大政府关于划分格陵兰和加拿大之间大陆架的协定》,协定第一条规定,“加拿大北极群岛与格陵兰岛之间区域的分界线是一条经双方协议确定并调整的中间线”,^④从而在“等距离中间线”的基础上划定了两国间相向水域间的大陆架界限,并将两国海床分成大致相等的两部分。1973年条约线长约1450海里,可以分为北纬61°00′和北纬75°00′之间的地区(戴维斯海峡和芭芬湾)的分界线、纳勒斯海峡分界线、上述两条分界线的连接线三部分,其中,最北点位于北冰洋入口南部的罗伯森海峡(Robeson Channel)。由于早期双方均没有水文测量图,各自的沿岸低潮线尚未得到精确划定,所以明确基点坐标的进一步划界谈判在1973年协议时即已进入两国议程。但之后两国对位于纳尔斯海峡中心的汉斯岛长期存在主权争议,给两国间的划界谈判进程增添了复杂性。直到2012年,加拿大与丹麦进一步就埃尔斯米尔岛和格陵兰岛以北的林肯海海域划界签署协议,两国在北冰洋海域的海洋划界问题才得以解决。整体划界基本仍维持等距离的划界方法,只是将基点坐标更加明确,并且将大陆架划界事实上成功地扩大到渔区划界。

加拿大和丹麦历史上就不存在根本性的政治和军事利益冲突,相反,两国同为1958年《大陆架公约》缔约国,具有非常好的身份认同基础,并且出于地理特征上的相似性——加拿大是地理大国,丹麦(格陵兰)是世界上最大的岛屿,两国在追求经济发展和渔业资源的利用、原住民利益和生态环境保护这些重大国家利益上是一致的。基于此,两国对于明确海洋边界,通过合作以尽可能地有效利用资源、减少冲突始终抱有审慎、长远的考虑。这在1973年协议中有明确的体现:双方不仅着力于划定海洋边界,还积极推进关于渔业资源信息资料的共享、甚至是海洋环境保护方面的合作。“其就开采跨越边界的石油矿产资源达成的一致方法,使未来第三次联合国海洋法会议大陆架边界问题的解决成为可能,体现了双方在避免海洋资源开发冲突问题上的努力”。^⑤汉斯岛的主权问题曾经是影响两国间划界谈判的一个主要不利因素,2009年加拿大“要积极做北极领导者”的新目标^⑥与格陵兰获得高自治权之后面对的新挑战,直接导致两国间的合作观念焕发出新活力。加拿大需要经济发展以及国际合作作为助力,自治后的格陵兰对于

^③ “Russian Arctic Strategy Until 2020”, <https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/upload/29%20Russian%20Arctic%20Strategy%20Until%202020%20BW.pdf>.

^④ Agreement Between Canada and Denmark Relating to the Delimitation of the Continental Shelf Between Greenland and Canada, Done at Ottawa on 17 December 1973, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-CAN1973CS.pdf>.

^⑤ J. I. Charney and L. M. Alexander(eds), *International Maritime Boundaries*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1993, p. 372.

^⑥ “Canada’s Northern Strategy Our North, Our Heritage”, OurFuture https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Arctic-Resources/Arctic-Council/01__Canadas%20northern%20strategy.pdf.

开发资源发展经济的需求也不言而喻。正如丹麦在 2011 年北极战略中提出的,其“将继续准备新的海图,避免在格陵兰岛水域的海洋冲突,同时支持矿物资源开采活动”。^② 近似的观念与国家利益驱使两国在纠结于汉斯岛的主权问题与尽快解决海洋划界谋求发展中,共同做出了面向未来的积极选择。就此来看,2012 年的林肯海划界协议就是一个水到渠成的结果。

3. 冰岛与挪威(扬马延)

冰岛与挪威(扬马延)之间的海洋划界主要位于挪威海海区。1980 年 5 月 28 日,冰岛与挪威签订《挪威与冰岛关于渔业和大陆架问题的协议》,其在序言中明确提出“针对两国间渔区与大陆架界限的划定,要考虑特殊情况的重要性”。^③ 在此基础上,协议肯定冰岛拥有 200 海里的经济区。由于两国对冰岛政府提出的其“有权拥有延伸到 200 海里经济区之外的大陆架区域”的主张无法达成一致,两国于协议第九条专设“调解委员会”以就两国间大陆架划界问题提出建议。^④ 1980 年 8 月,委员会根据科学报告认为该海域下的扬马延海脊并不属于扬马延或冰岛任何一方的自然延伸,理论上应在公平原则基础上先适用中间线或者等距离线,再考虑 1980 年协议中提到的相关因素(例如冰岛对渔业的经济依赖以及毛鳞鱼的洄游问题)进行划界。但由于该海域的石油和可开采碳氢化合物的储量及分布情况有待进一步详细勘探,委员会最终建议对前景可能较好的区域应该建立“海上石油共同开发区”,实施联合开发。从两国于 1981 年 10 月 22 日签订的《挪威与冰岛关于冰岛和扬马延间大陆架的补充协议》来看,两国完全接受了调解委员会的建议,最终划界线为一条单一分界线,距离冰岛约 200 海里,距扬马延则小于 100 海里。同时,两国在边界线两侧建立了矩形共同合作开发区,自冰岛基线起半径 200 海里的圆弧将其划分成两部分,在靠近扬马延岛的北部区域(面积约 32 750 平方千米),冰岛有机会在联合风险安排中获得 25% 的利益;在靠近冰岛的南部区域(面积约 12 720 平方千米),挪威也享有同样的权利。^⑤ 1997 年 11 月 11 日,两国最终签订《〈冰岛与挪威关于渔业和大陆架问题的协议〉及〈挪威与冰岛关于冰岛和扬马延间大陆架的补充协议〉的附加议定书》,通过基点坐标的形式将上述结果明确固定下来。

冰岛国土面积约 10.3 万平方千米,人口只有 32 万,在北极地缘政治中处于边缘地位;扬马延岛作为一个火山型岛屿,面积只有 377 平方千米,没有常住人口,虽然其属挪威领土,但挪威本土对其进行的管理和控制极其有限。从这一角度而言,冰岛与挪威(扬马延)存在共同的角色认同:即同为北极地缘政治中的“较弱势者”。因此,两国均反对军事力量介入北极地区,重视开展渔业资源的经济性开发利用,合作与睦邻友好关系是两国在大国对弈的复杂北极地缘政治竞争中的共同追求。在渔业这一主要共同利益上,1981 年的协议突出体现了两国间“合作”的特点。例如规定“交换渔业信息”“开展科学研究”“共同制定毛鳞鱼的总可捕捞量”;考虑冰岛对渔业的依赖性,允许冰岛享有 200 海里的经济区;考虑毛鳞鱼的洄游特点,规定冰岛渔民可以到扬马延附近海域捕鱼。在大陆架划界方面,虽然有潜在的能源价值,但冰岛在技术上的可开发能力尚有不足,挪威本国具备的技术优势也不得不考虑到应用于扬马延附近海域的成本与收益问题,因此联合开发在该海域对双方而言都是比较好的结果,这也是两国自 1981 年协议后再未就该海域权利发生较大变动的原因。

^② “KINGDOM OF DENMARK STRATEGY FOR THE ARCTIC 2011—2020”, https://business.esa.int/sites/default/files/ArcticStrat2Eng_0.pdf.

^③ Agreement Between Norway And Iceland on Fishery And Continental Shelf Questions, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/isl-nor1980fcs.pdf>.

^④ 国家海洋局政策研究室编:《国际海域划界条约集》,北京:海洋出版社,1989 年,第 192 页。

^⑤ Agreement on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen, 22 October 1981, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.pdf>.

4. 丹麦(格陵兰)与冰岛

丹麦(格陵兰)与冰岛之间的海洋划界也主要位于挪威海海区。1997年11月11日,丹麦与冰岛签订《丹麦及格陵兰地方自治政府和冰岛间大陆架和渔业区划界的协议》。协议第一条规定:两国之间的大陆架和渔区界限划定的基础是1997年6月28日丹麦(格陵兰)和冰岛谈判中划定的相关海岸线之间的中间线。^① 边界线大致呈西北走向,由从A到Q的17个坐标基点组成。

丹麦(格陵兰)是半岛型国家,冰岛为岛屿型国家,二者在北冰洋海区面临着同样的窘境:对于丹麦而言,格陵兰走向自治,在北极地区的身份需要经济发展予以保障;而冰岛由于在北极圈内没有国土,保住自己北极国家的地位成为国家利益之必须。以温特为代表的建构主义“观念利益观”对于“国家利益”内涵的突出贡献就是增加了“国家自尊”的概念。^② 按照温特的观点,一个集团对自我有着良好感觉的需要,对尊重和地位的需求。正面的自我形象来自于尊重与合作,主权得到其他国家的承认尤其重要,因为这意味着,至少在形式上一个国家被他国认为具有平等的地位。从这一点上来说,对“国家自尊”的需求成为二者一致的观念利益。此外,二者同样关注原住民的生存发展,对渔业资源都具有强烈依赖性,受环境变化影响巨大,重视生态环境保护。其不仅不存在重大国家利益冲突,整体的国家利益几乎是一致的,因此1997年的海洋划界总体进展顺利。而随着2011年两国同年出台北极战略,其中冰岛特别点名“要加强同格陵兰的合作”的做法也可以表明两国将维持长期的良好互动关系。^③

5. 丹麦(格陵兰)——挪威(斯瓦尔巴德)

丹麦(格陵兰)与挪威(斯瓦尔巴德)主要划界区域位于格陵兰海。格陵兰与斯瓦尔巴德群岛海岸相向,距离不足400海里,斯瓦尔巴德群岛的位置可将挪威的主张延伸至北冰洋。挪威早前在斯瓦尔巴德群岛问题上做出了诸多努力,直到1920年2月9日,丹麦、英国、挪威、瑞典和美国等18个国家签订《斯匹次卑尔根群岛条约》,斯瓦尔巴德群岛才归属挪威。此后,挪威和丹麦一直就划界问题有所交涉。2006年2月20日,格陵兰根据1979年丹麦的国内法,以独立身份和丹麦、挪威共同参加了位于哥本哈根的海洋划界谈判,谈判结果是签订了《挪威和丹麦及格陵兰地方自治政府关于格陵兰和斯瓦尔巴德群岛间大陆架和渔业区划界的协议》。协议第一条规定:“格陵兰与斯瓦尔巴德之间的渔区和大陆架实行单一划界,边界线依据《公约》在格陵兰岛与斯瓦尔巴德群岛相关海岸线的等距离中间线基础上划定。”^④此次协议只划定了两国在200海里以内的海域权利重叠区,所涉海域面积大约150000平方千米。最终边界线长约800千米,由根据世界大地测量系统(WGS84)测算的12个特定基点连接构成。值得注意的是,两国提出在200海里外大陆架外部界限确定时有意将划界线向外拓展。斯瓦尔巴德群岛作为北极唯一的非军事化区域,在《斯匹次卑尔根群岛条约》签订时已确立了平等、和平利用的原则,2006年协议的签订不仅是两国加强合作共同意愿的体现,更解决了北极地区一个大型海域的海洋划界问题。

^① Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark along with the Local Government of Greenland on the one hand, and the Government of the Republic of Iceland on the other hand on the Delimitation of the Continental Shelf and the Fishery Zone in the Area between Greenland and Iceland, 11 November 1997, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-ISL1997CS.pdf>.

^② 原本的国家利益主要是生存(安全)、独立(权力)、经济财富。

^③ “A Parliamentary Resolution on Iceland’s Arctic Policy”, https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Arctic-Resources/Arctic-Council/04_Iceland%20Arctic-Policy-Approved-by-Althingi.pdf.

^④ D. A. Colson and R. W. Smith(eds.), *International Maritime Boundaries*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2011, p. 4529.

二、北冰洋海区未划定的海洋边界

北冰洋海区未完成的海洋划界主要包括两大部分:一是终止于 200 海里内的海洋划界,二是 200 海里外未完成的海洋划界。其中 200 海里外未完成的海洋划界主要涉及 200 海里外大陆架外部界限的确定问题。

(一) 200 海里内未完成海洋划界

北冰洋海区 200 海里内尚待解决的海洋边界主要有两处:一是美国和俄罗斯在白令海与楚科奇海海区的边界,俄罗斯对两国 1990 年划界协议的不予批准是主要因素;二是美国和加拿大在波弗特海的边界,包括两国的领海、专属经济区和大陆架边界。

1. 美国与俄罗斯

美国与俄罗斯作为北冰洋海区两大国家行为主体,隔白令海与楚科奇海两两相望。1867 年 3 月 30 日,美国与当时的沙皇俄国签订《阿拉斯加割让协定》,以 720 万美金的价格获得原属俄国的阿拉斯加及沿岸岛屿,也因此获得北冰洋沿岸国家地位。^⑤为明确美俄两国割让领土后在北冰洋海区的领土界限,协定在白令海和楚科奇海间划定了一条“西部边界”。但由于西部边界的划定只是出于领土划界的考量,因此在海洋上没有规定精准的坐标。二战后,国际海洋法迅猛发展,美国总统杜鲁门于 1945 年公布《杜鲁门公告》,宣称“处于公海下且毗邻美国海岸的大陆架底土和海床的自然资源均属于美国所有,受美国的管辖和控制”;并于 1976 年率先实施《渔业资源保护和渔业管理法》,单方面将本国渔业经济区由沿海 12 海里扩展至 200 海里。作为回应,苏联在同年也出台法律,将本国渔业经济区扩大至 200 海里。这样两国就出现了巨大的渔业重叠区。到 1981 年时,两国的海洋划界谈判已从单纯解决渔业区重叠问题,扩大到专属经济区、大陆架的划界问题。但由于之前海洋划界协定缺乏具体坐标,导致两国在采用不同地图绘制标准的情况下,^⑥对协议所规定的“西部边界”产生巨大分歧,形成了面积达 1.5 万平方公里的争议海域。1990 年,在两国 1867 年条约中界定的阿拉斯加“西部边界”线的基础上,时任苏联外长的谢瓦尔德纳泽与美国国务卿贝克在华盛顿代表两国政府签订了《美苏海洋边界协定》,协议规定两国海上边界起始点坐标为北纬 65°30′,西经 168°58′37″,同时沿西经 168°58′37″一直向北延伸,穿越白令海峡和楚科奇海中部直达北冰洋中国际法允许的最大限度,^⑦分配了两国从白令海、楚科奇海直到北冰洋核心海区长约 1600 海里海域的权利归属。此次协定明确了划界所采用的技术规范——《世界大地测量系统 1984》(WGS84),还在附件中标示了边界线上 87 个基点的经纬度坐标。在划界方法上,两国大致适用中间线将原有争议区域等分。最为特殊的是,两国在边界线附近划出了 4 个特殊区域,包括 3 个“西部特区”(Western Special Area)和 1 个“东部特区”(Eastern Special Area)。然而,该海洋划界条约虽已签署,由于俄罗斯杜马始终未予批准,因此美俄两国在该区域的海洋边界仍处于不确定状态。

美苏两国在经历从 1981 年至 1990 年长达 10 年的马拉松式谈判后终于产生一份划界协议的情况下,直至 2018 年还没有确定下两国间海洋边界,背后主要原因在于国家利益和观念的对抗。作为北极区域的主要竞争因素,大国间的国家安全和军事利益始终是国家的核心利益。从

^⑤ “Treaty of Cession (Alaska Purchase) 1867”, [http://www.conservapedia.com/Treaty_of_Cession_\(Alaska_Purchase\)](http://www.conservapedia.com/Treaty_of_Cession_(Alaska_Purchase)).

^⑥ 美国采用“圆锥投影法”,俄罗斯采用“墨卡托投影法”。

^⑦ The Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary, <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/USA-RUS1990MB.pdf>.

1947年杜鲁门主义拉开冷战序幕开始,两国间的海洋划界就是两国国家实力和军事力量对比变化的反映。20世纪70年代勃列日涅夫执政时期,苏联在美苏争霸中处于上风,于是美国同意苏联提出的渔业补偿条件,允许苏联渔民到白令海捕鱼区捕鱼,直到苏联渔业完成每年15万吨年税额的鱼类捕捞配额。80年代至90年代初,美国由于国家实力上升态度强硬,苏联则转而向美国让与大面积大陆架争议区域。^③1987年,里根和戈尔巴乔夫在美苏首脑会议上提出改变对抗的倡议,鼓励加强北极合作。正是在这一时期,美苏达成了1990年划界协议。而就目前的北极国家形势来看,美国虽然因阿拉斯加获得北极国家身份,但其在北极海岸没有任何大的岛屿,且由于没有批准《联合国海洋法公约》,在向北冰洋扩展权利主张上处于被动地位;俄罗斯海岸紧接美国,其在北极有约33807千米的最长海岸线,且北部海岸的群岛可以使其将权利主张至北冰洋。但气候变暖导致的北极冰融直接导致俄罗斯漫长的海岸线接近处于空防状态,北极安全利益极易受到美国的挑战。因此,两国目前的观念利益仍处于对峙状态,奥巴马时期出台的北极战略还表现出敦促俄罗斯尽快批准1990年条约的要求,^④但特朗普上台后的封闭政策可能将这一问题搁置下来。所以,预计未来两国仍很难就合作解决划界问题表现出积极态度。

2. 美国与加拿大

美国和加拿大关于波弗特海的争议海洋区域面积约为6180平方海里,主要分歧集中在海域分界线的走向。加拿大主张根据1825年英俄《圣彼得堡条约》规定的西经141°子午线延伸至北极点作为波弗特海地区加拿大和美国的海域分界线;而美国则认为分界线应该是从两国陆地边界点出发的中间线,沿着子午线向东北微微倾斜。^⑤根据加拿大国家能源局预测,争议区域可能蕴藏能够提供全国消费20年的17亿立方米的天然气和超过10亿立方米的石油。^⑥加拿大基于此认为这构成了波弗特海海区的“特殊情况”,而美国却坚持“等距离”原则。直到目前,两国尚未就波弗特海海区达成海洋划界协议。

美国与加拿大在波弗特海的海洋划界难以完成的原因除了受早期划界技术的影响外,在划界方法上的分歧主要来自于背后潜在的石油能源利益,双方均不愿做出让步。就新形势下两国发布的北极政策来看,加拿大2009年北极政策将主权利益放置于首位,在提出加强军事建设的同时,指出“在近海海域存在新的获取利益的方法,包括在波弗特海较深水域勘探石油和天然气”,表明加拿大现在对于波弗特海海域的资源重视程度更胜从前。针对海洋划界问题,其写道:“加拿大与美国有长期有效的合作历史……将通过双边、北极理事会和其他多边机构继续加深合作”。^⑦从这一点上来看,加拿大有推进同美国解决海洋划界争端解决的意图。实际上从2009年北极政策的出台到2012年,加拿大在短短3年时间内,就已经解决了和丹麦的林肯海海洋划界问题。但是,从“所有这些分析都在良好的管理范围内,不构成对加拿大主权或者国防的挑战……他们并没有影响到加拿大和美国或者丹麦或其他北极邻国在处理重要现实问题方面的合作”、“加拿大将继续管理这些零散的纠纷……”等表述中也可以显见,这一推进必须建立在加拿大主权和能源利益得以满足的基础上,否则其可能继续采取搁置争议的处理方式。倘若美

^③ Bernard:《美苏关于白令海划界问题的争端:地图与历史》,http://www.360doc.com/content/17/1103/13/8716899_700557959.shtml,2018-01-02.

^④ “NATIONAL STRATEGY FOR THE ARCTIC REGION”,https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

^⑤ 贾宇:《极地周边国家海洋划界图文辑要》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第240页。

^⑥ 叶静:《加拿大北极争端的历史、现状与前景》,《武汉大学学报》2013年第2期:第116页。

^⑦ “Canada’s Northern Strategy Our North, Our Heritage”,OurFuturehttps://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Arctic-Resources/Arctic-Council/01__Canadas%20northern%20strategy.pdf.

国能效仿俄罗斯在其与挪威的巴伦支海划界案中的表现适当放低自己的姿态,可能两国间的划界形势会更趋乐观。然而,根据 2016 年最新报道,美国海洋能源管理办公室单方面宣布开放对阿拉斯加沿岸波弗特海租借以勘探该海域的石油和天然气。对此加拿大育空司法部长布拉德·凯瑟斯已经表态,认为美国此举“侵犯了加拿大在北冰洋的主权”。^{④③} 美加两国之间的海洋划界问题明显不是可以由其中某一个国家单方面决定的,但未来划界是搁置争议维持现状还是直接展开划界谈判或采取其他合作方式,美国的表态仍将发挥关键作用。

(二) 200 海里外大陆架外部界限的确定

2007 年俄罗斯的北冰洋洋底“插旗行动”^{④④} 与其带来的“震波”常被认为是北极竞争升温的标志性事件,而这一事件的主要针对对象实际就是大陆架问题。美国地质调查局(USGS)2008 年的调查结果显示,北极拥有的油气资源占世界因技术原因未能开采的总的油气资源的 22%,未开采石油占 13%,未开采天然气占 30%。^{④⑤} 因此,大陆架上的油气资源成为北冰洋海区周边各国争夺的核心利益。虽然大陆架的整体性质是连贯、一致的,但是《公约》在制定法律规则时对大陆架上主权权利的获取以 200 海里为界做了分别处理:在自然延伸基础上,沿海国至少享有从测算领海宽度的基线量起到大陆边外缘 200 海里距离的大陆架;^{④⑥} 若沿海国主张超过 200 海里的大陆架权利,则需将相关科学和技术资料提交给依《公约》附件二组建的大陆架界限委员会,由委员会向沿海国提出划定 200 海里外大陆架外部界限的建议。^{④⑦} 随着 200 海里内大陆架边界的陆续划定,200 海里外大陆架成为各沿海国争议的焦点。虽然“200 海里外大陆架划界”与“200 海里外大陆架外部界限的确定”是两个相互独立的问题,但鉴于 200 海里外大陆架外部界限的确定对国家间重叠的外大陆架划界有着重要影响,200 海里外大陆架外部界限的确定成为焦点。

截至目前,北冰洋沿岸国中已向大陆架界限委员会提交过 200 海里外大陆架外部界限申请的有俄罗斯、挪威、丹麦和冰岛,其中涉及北冰洋海区的只有俄罗斯和挪威。作为全球最早提交 200 海里外大陆架外部界限提案的国家,俄罗斯在 2001 年提案中坚持根据“扇形原则”划分北极区域,^{④⑧} 主张从新西伯利亚群岛穿越北极点一直延伸到格陵兰岛北岸的罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭均是俄罗斯大陆架的自然延伸。这一主张所涉海洋区域约 158 万平方千米,并直接引发了罗蒙诺索夫海岭约 120 万平方海里的主权权利归属问题。与罗蒙诺索夫海岭存在直接利益关系的丹麦和加拿大两国针对此提案分别提出“该海岭与格陵兰岛联系密切”、“其是埃尔斯米尔岛的自然延伸”,美国与挪威也向大陆架界限委员提出普通照会表示反对。同时考虑到该划界案涉及区域广泛,地质构造资料数据尚不完善,大陆架界限委员会没有通过该项提案。2015 年,俄罗斯又在收集科考数据的基础上提交了北冰洋中部区域外大陆架申请修正案,但仍未申请成功。反观挪威,其于 2006 年 11 月 27 日向大陆架界限委员会提交了关于北冰洋、巴伦

^{④③} 新华网:《加拿大和美国就波弗特海主权问题再起争议》, <http://www.chinanews.com/gj/2016/03-22/7806845.shtml>, 2016-03-22.

^{④④} 2007 年 8 月,俄罗斯国家杜马副主席奇林加罗夫率领俄罗斯科考队员在 4000 多米深的北冰洋洋底插上一面钛合金的俄罗斯国旗。随即俄罗斯晨报于 9 月 20 日报道称:科考结果表明北冰洋 120 万平方公里的洋底归俄罗斯所有。

^{④⑤} 中华人民共和国国土资源部:《北极地区油气资源勘探开发现状》, http://www.mlr.gov.cn/xwtd/jrxw/201707/t20170714_1525229.htm, 2017-07-14.

^{④⑥} 《联合国海洋法公约》第 76 条第 1 款。

^{④⑦} 《联合国海洋法公约》第 76 条第 7、8 款。

^{④⑧} “扇形原则”最早由加拿大提出,按该原则,邻近北极点的国家对其东西两端和极点连线间的所有陆地水域或冰盖拥有主权或主权权利。

支海和挪威海 200 海里外大陆架划界案,针对北冰洋的西南森海盆、巴伦支海的 Loop Hole 以及挪威海的 Banana Hole 三个区域的 200 海里外大陆架外部界限进行了划定。除 Banana Hole 地区委员会认为其不属于挪威大陆架的自然延伸,建议挪威重新修订外,其余两项均被通过。

三、北冰洋海区海洋划界特征趋势

截至 2018 年,北冰洋海区已确定的海洋划界线共有 6 条。其中大多数界线都位于北冰洋边缘海海区,只有俄罗斯和挪威的划界线深入北冰洋。虽然美苏 1990 年条约线按规定在国际法项下也可最大限度延伸至北冰洋海区,但该边界尚未确定。北冰洋海区尚未完成的划界,主要集中于北冰洋广阔的 200 海里外区域,解决 200 海里外大陆架外部界限问题是未来划界的重点内容。从整体上考察北冰洋海区海洋划界,主要揭示了以下几点:

第一,在海洋划界争端的解决方式上,除少数通过第三方争端解决机制划定外,大部分都以谈判缔结双边条约的方式完成。如果争端当事国未根据《公约》第 298 条排除适用有拘束力的争端解决方式,^④且又长期难以通过谈判方式达成划界结果,那么通过有拘束力的争端解决方式可以较快地结束僵持状态。在上述谈到的北冰洋海区海洋划界案中,只有格陵兰/扬马延案是以提交第三方争端解决机制的方式解决海洋划界争端,意味着北冰洋海区 6 条海洋边界线中有 5 条都是通过谈判缔结条约的方式达成的。即便在格陵兰/扬马延案中,构成最终边界线各点的具体坐标仍是依赖于双边谈判加以确定的。由此可见,谈判仍是解决国际海洋划界争端的主要方式。在谈判中,只要不损害第三国或者国际社会的权利和利益,争端当事国间可以自由地就任何他们期冀的边界达成一致意见。最重要的是,争端当事国有望通过不断地博弈与妥协,最大程度地满足其政治意愿并维护国家利益。

第二,在划界方法上,北冰洋海洋划界呈现出单一划界的特点,均以“等距离中间线”为基础,但通过第三方争端解决机制解决与谈判签订条约的情况略有不同。在第三方争端解决机制下,1969 年的北海大陆架案时,国际法院首次否定“等距离划界方法”的习惯国际法性质,强调其“只是实现公平的方法之一”;^⑤到丹麦(格陵兰)与挪威(扬马延)海洋划界案时,法院已经形成“先划一条临时等距离线,再考虑相关因素加以调整”的“两阶段”划界方法;2012 年,“缅甸/孟加拉湾划界案”中,出现了“先划定一条临时等距离线,再考虑相关因素加以调整,最后进行成比例性检验”的“三阶段”划界方法。但这种方法的出现本身并没有对实体法律产生影响,实现“公平解决”仍为根本准则。^⑥而在双边谈判中,从俄挪的早期划界再到 2012 年加拿大和丹麦(格陵兰)划界,最终划界线通常直接采取等距离线。可见,司法实践中的直接适用等距离划界方法明显弱化,取而代之是用技术性划界方法不断具象化公平原则,而在国家双边谈判等实践中这一点则体现不明显。就划界因素而言,第三方争端解决机制下除受法律规则影响最大外,主要考虑海岸地形等地理因素,政治经济和社会因素不予考虑;双边谈判则主要受当下国际政治形势的影响,国家利益占支配性地位。此外,最终边界一定会采用基点坐标的方式确定下来,准确的测算数据与划界技术规范(如海图、坐标系)等会越来越受到重视。

^④ 《联合国海洋法公约》第 298 条:“一国在签署、批准或加入本公约时,或在其后任何时间,在不妨害根据第 1 节所产生的义务的情形下,可以书面声明对于下列各类争端的一类或一类以上,不接受第 2 节规定的一种或一种以上的程序:(a)(i)关于划定海洋边界的第 15、第 74 和第 83 条在解释或适用上的争端……”

^⑤ 高健军:《国际海洋划界论——有关等距离/特殊情况规则的研究》,北京:北京大学出版社,2005 年,第 87 页。

^⑥ 正如“缅甸/孟加拉湾划界案”中 Lucky 法官在其反对意见中所提到的,不存在固定的指导性划界方法。与 1958 年《大陆架公约》不同,《联合国海洋法公约》并未规定任何划界方法,也未包含等距离原则,只是强调公平结果。灵活性和自由裁量权还是在于各法院和法庭的法官。详见:https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/published/C16_AAL.pdf。

第三,合作是北冰洋海区划界未来的整体趋势,这是由各国在北极地区的共同利益所决定的。^② 海洋划界不仅是管辖范围的划分,它可以成为渔业捕捞、资源开发、环境保护、生物养护、科学研究等一系列问题的枢纽,即未来北冰洋周边国家的合作会在海洋划界基础上向多领域扩展。以北冰洋海区的油气开发问题为例,冰岛和挪威(扬马延岛)之间的跨界共同开发区是 200 海里内石油合作开发的典型案例;而 200 海里外油气开发的前置性科学研究合作似乎更具有形成趋势的合理性。一方面,北冰洋洋底大陆架始终欠缺准确的地质地貌数据,而受制于北极整体浮冰和冰层的复杂自然条件以及各国目前的单一技术水平,未来短时间内要收集洋底大陆架的准确数据非常困难;另一方面,北冰洋深海浮冰的存在也会使其难度远胜一般海洋探测,进而导致单一国家从北冰洋洋底开采石油的成本远高于从中东直接引入;此外,由于北冰洋与全球生态系统紧密相连,对北极生态环境的任何轻举妄动都不仅会影响原住民生存发展,更可能造成全球灾难性影响。基于此,很容易产生一种决策衡量:北冰洋 200 海里外大陆架油气开发前景尚处于不确定状态,而竞争成本却必然显著高昂。因此,各国预期会加快科学考察方面的合作,从而为未来的开发做好准备。

附:北冰洋海区海洋划界表 Table of delimitation in the Arctic Ocean area

序号	当事国	争端解决方式	划界方法	界线种类	海岸关系	特殊情况
1	丹麦(格陵兰)VS. 挪威(扬马延)	国际法院	“两阶段”	渔区、大陆架	相向	海岸线长度比例、毛鳞鱼渔业资源
2	俄罗斯 VS. 挪威	谈判	等距离中间线	领海、专属经济区、大陆架	相邻	
3	加拿大 VS. 丹麦(格陵兰)	谈判	等距离中间线	渔区、大陆架	相向	
4	冰岛 VS. 挪威(扬马延)	谈判	等距离中间线	专属经济区、大陆架	相向	矩形共同合作开发区
5	丹麦(格陵兰)VS. 冰岛	谈判	等距离中间线	渔区、大陆架	相向	
6	丹麦(格陵兰)VS. 挪威(斯瓦尔巴德)	谈判	等距离中间线	渔区、大陆架	相向	

四、北冰洋海区海洋划界与中国因应

按照北冰洋海区沿岸国家整体走向合作的趋势,在内部海洋划界纠纷的对立关系趋于缓和的情况下,其基于“北极国家”的集体身份认同而作为利益集团一致对外的效果就会愈加凸显。通过分析北冰洋海区海洋划界情况,中国作为“北极利益攸关国”可获得以下经验:

首先,中国作为国际法律规则一贯的支持者和拥护者,以尊重北冰洋沿岸相关国家主权为前提在北冰洋海区开展活动,应以明确北冰洋海区海洋划界情况为首要条件。对主权的尊重主要体现在,当在北冰洋沿岸国家管辖范围内海域展开研究或开发活动时,要征得该国同意。在北冰洋沿岸国家尚未完成海洋划界的重叠海域,中国无法准确判断海域法律地位及属性并找到明确的交涉对象,因此难以有效展开活动。对于已达成海洋划界协议的海域,中国即可确定协商对象,继而明确在该海域展开活动的特定范围及具体内容。按照《公约》第 74 条第 3 款的规

^② 白佳玉、王晨星:《以善治为目标的北极合作法律规则体系研究——中国有效参与的视角》,《学习与探索》2017 年第 2 期,第 13 页。

定,北冰洋具有海洋划界争端的沿岸国在尚未达成最终的海洋划界协议之前,可以做出临时安排,实行共同开发。^{⑤③} 在此种情况下,虽然海洋边界未得以最终确定,但共同开发区域已经确定,中国即可与争端当事国协商,在经其同意的基础上,以第三方的身份通过提供资金、技术支持等参与共同开发区域的资源开发活动;在尚未划定 200 海里外大陆架外部界限的海域,200 海里外的大陆架权利仍属不确定状态,性质上应归于国际海底区域,属于全人类共同继承财产,一方面,中国按《公约》规定开展勘探开发活动;另一方面,考虑《加强国际北极科学合作协定》,鼓励科研人员进行技术和信息交流,推动更多北极科学数据在北极国家间与“北极利益攸关国”间的共享,促进北极科考合作。

其次,中国应就 200 海里外大陆架外部界限确定的合理、合法性问题提出中国思路。与其说北极是一个眼下的问题,不如说它关乎国家未来。北极域外国家参与北极事务固然需要国家实力,但更凝聚着国家的战略眼光。目前北冰洋海区沿岸各国在 200 海里外大陆架的权利主张都呈现出积极态势,且不断尝试将权利外扩到最大限度。北冰洋沿岸国家基于地缘特征,对北冰洋享有得天独厚的优势和密切联系,事实上其也因此享有《联合国海洋法公约》赋予的专属经济区和大陆架等广泛权利。但在北冰洋海区沿岸国家管辖范围之外的公海和国际海底区域,其所涉及的不再仅仅是个别国家间利益的冲突,而是要协调整个国际社会的利益。^{⑤④} 要防止北冰洋沿岸国家依据协定或其他方式任意扩大 200 海里以外大陆架界限,^{⑤⑤} 而由域外国家承担其“北冰洋圈地”的不利后果。无论从“北极利益攸关国”的角度考虑,还是本着“人类命运共同体”的大国理念承担相应国际责任,中国均应及时应对北冰洋沿岸国 200 海里外大陆架外部界限确定问题的提案,避免“公域性问题”在诸多国家尚未觉醒前被演变为单纯的“区域性问题”,对“域外国家”造成明显的不公平。

最后,北冰洋海区海洋划界对中国专属经济区和大陆架划界具有重要意义。不同国家间的划界本质上具有不可复制性,但特性中存在共性。北冰洋海区海洋划界的显著特点是主体类型广泛,纵览欧、亚、北美三块大陆,涉及两大竞争主体。而由于北冰洋海区本身所涉的复杂海岸地形、岛屿等特殊划界因素较少,在声誉参考机制下,先前条约固定下来的有关国家在划界上的态度立场不能前后矛盾、任意推翻,因此北冰洋海区海洋划界中有关国家实践和划界情况具有广泛代表性,不仅形成区域性特征,更代表一种全球性趋势,可以在我国海洋划界中予以参考和适用。从北冰洋海区海洋划界形势来看,谈判是北冰洋沿岸国海洋划界的首要选择,在谈判前不考虑第三方争端解决机制的介入已成为国家实践中的习惯做法。不仅是国家实践,条约层面也鼓励优先以协议的方式来解决海洋划界问题。^{⑤⑥} 因此,我国在海洋划界中主张先通过谈判方式解决海洋划界争端的做法是合理的,在海洋划界方法的选择方面,双边谈判或第三方争端解决机制均以“公平效果”为最终目的,可作为我国选择海洋划界方法的依据。

^{⑤③} 《联合国海洋法公约》第 74 条第 3 款:“在达成第 1 款规定的协议以前,有关各国应基于谅解和合作的精神,尽一切努力做出实际性的临时安排,并在此过渡期间内,不危害或阻碍最后协议的达成。这种安排应不妨碍最后界限的划定。”

^{⑤④} 白佳玉:《中国参与北极事务的国际法战略》,《政法论坛》2017 年第 6 期:第 147 页。

^{⑤⑤} 从大陆架界限委员会不予通过提案的情况来看,与其他国家权利主张发生重叠是重要因素。但随着 200 海里内管辖范围的逐渐确定,其难保不会达成内部协议。像俄罗斯那样主张大陆架自然延伸一国独占直接到极点的情况当然不会被同意,但彼此通过利益互换均不对大陆架主张提出异议,最大限度延伸大陆架范围、减少“区域”是可能的。

^{⑤⑥} 《联合国海洋法公约》第 74 条第 1 款、第 83 条第 1 款:“海岸相向或相邻国家间专属经济区/大陆架的界限,应在国际法院规约第 38 条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”

五、结 语

气候变化是北冰洋海区海洋划界进程的“助力剂”,通过对北冰洋海区海洋划界情况的梳理可见,大部分海洋划界问题在北冰洋海区周边国家间已经通过谈判协商解决;200 海里外大陆架划界则因涉及多国重叠利益,有待自然延伸的科学证明以进一步明确。在“谈判解决”“公平原则指导划界方法”及“合作”的整体海洋划界趋势下,中国尊重北冰洋周边各国在国际法规则下取得的海洋划界成果和主权、主权权利、管辖权的行使。同时,作为“北极利益攸关国”,在海洋划界基础上的北冰洋周边国家管辖范围外海域,中国也可积极参与涉及全球性问题的讨论,提出建设性的中国方案,从而使“公平”的理念不仅体现在海洋划界过程中,更融入北极地区的和平与合作进程中。

Status and Development of Maritime Delimitation in the Arctic Ocean

BAI Jia-yu, SUI Jia-xin

(School of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: The combined effect of the development of international law of the sea and climate change has made the Arctic Ocean a focus of interests. Concerning the Arctic and nine marginal seas, Russia, the United States, Canada, Norway, Denmark (Greenland), and Icelandic countries have delimited their maritime boundaries based on international law on overlapping maritime entitlements. The completion of maritime delimitation of the Arctic Ocean has mainly been achieved through inter-state agreements. However, there are also precedents resolved through dispute settlement mechanisms. Most of the border lines are located in the marginal sea area, and only a few area extend to the Arctic Ocean. In addition, there is still a considerable part of the unfinished maritime delimitation in the Arctic Ocean, mainly involving issues concerning the application and approval of the 200 nautical mile continental shelf submitted by the countries along the Arctic Ocean to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS). In general, there are trends of “negotiation settlement”, “fair principle” and “collective cooperation” in maritime delimitation in the Arctic Ocean, which is of great significance for China to participate in the Arctic affairs and claim its legitimate maritime rights and interests in the future.

Key words: Arctic Ocean area; maritime delimitation; progress; Arctic stakeholders

(责任编辑 刘晓荣)