

# 北极理事会的“努克标准”和中国的北极参与之路\*

郭培清 孙 凯

**【内容提要】** 2012年,北极理事会努克会议通过《北极高官报告》,提出欲成为北极理事会观察员必须承认北极国家在北极地区“主权、主权权利和管辖权”的苛刻要求。该标准有明显的内在逻辑缺陷,并面临着法律适应性的挑战,因此缺乏可操作性。然而,北极理事会是北极地区一个高水平的政府间论坛,中国作为非北极国家,接受这一标准成为观察员,可以获得参与北极事务的重要平台和丰富信息资源,而接纳中国为观察员也是北极国家基于现实考量的双赢选择。但北极理事会在北极治理的很多方面功能有限,其观察员席位的价值亦不可过度解读。中国可以承认北极国家符合国际法准则的主权、主权权利和管辖权,在充分利用包括北极理事会在内的所有与北极相关国际制度的基础上,不断开辟新领域并探索新的身份认同,加强与其他观察员国家之间的协调,与北极国家通过多渠道开展双边合作,按照自身能力,承担相应的国际责任。只有这样,才能拓开中国的北极道路。

**【关键词】** 北极治理;北极理事会;努克标准;国际制度;全球治理

**【作者简介】** 郭培清,中国海洋大学法政学院教授,极地法律与政治研究所执行主任;孙凯,中国海洋大学法政学院副教授,极地法律与政治研究所副研究员。(青岛邮编:266100)

**【中图分类号】** D815 DF935 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550  
(2013)12-0118-22

\* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家提出的修改意见和建议,文中观点和错漏由笔者负责。

2013年5月15日,在瑞典基律纳召开的第八届北极理事会部长会议上,中国同其他五个非北极国家一道被接纳为北极理事会观察员。中国被接纳入会,引起了国内外的高度关注,国内有媒体和学者欢呼这是中国北极事业的“胜利”。次日,挪威外交大臣埃斯彭·巴尔特·艾德(Espen Barth Eide)“提醒”新科观察员,“天下没有免费的午餐……成为观察员,意味着必须遵守该组织的宗旨和规则,这是我们致力于此(扩展观察员国)的原因”。<sup>①</sup>艾德所称的代价是什么?而北极理事会关于观察员有哪些规定?如今,观察员问题尘埃落定,有必要对这些问题进行系统的梳理,全面权衡北极理事会观察员席位带来的利弊,并在此基础上探索中国参与北极事务的道路。

## 一 北极理事会观察员的“努克标准”

北极理事会是北极地区水平最高的政府间论坛,1996年在加拿大渥太华成立,有加拿大、俄罗斯、美国、挪威、丹麦、芬兰、瑞典和冰岛八个正式成员国;六个北极本地社群代表在北极理事会中有永久参与的议席,<sup>②</sup>可以参加所有会议,但无表决权。2013年5月15日之前,设有英国、法国、德国、西班牙、波兰、荷兰六个“永久”观察员国家。<sup>③</sup>此外,北极理事会设立特别观察员(又称临时观察员),需在每届北极部长会议之前提出申请。

2011年,北极理事会在挪威特罗姆瑟设立秘书处,推出具有法律约束效力的《北极搜救协定》;2013年,基律纳会议上再推《北极海洋油污预防与反应合作协定》,北极理事会似乎正由原先的政府间高级论坛向正式的国际组织转变。从北极国家的北极政策文件中可以看出,大多数国家决心将北极理事会打造成处理北极事务的核心机构。<sup>④</sup>因为北极理事会的“重要地位”,对于非北极国家,申请成为观察员被视为参与北极事务最有效的途径,是非北极国家晋身北极俱乐部的“必经”之路。

① Mia Bennett, *FPA: Asian States Admitted to Arctic Council, EU Forced to Wait, and Greenland Boycotts*, May 16, 2013, <http://foreignpolicyblogs.com/2013/05/16/asian-states-admitted-to-arctic-council-eu-forced-to-wait-and-greenland-boycotts/>, 登录时间:2013年9月8日;Richard Milne, “China Wins Observer Status in Arctic Council,” *Financial Times*, May 15, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b665723c-bd3e-11e2-890a-00144feab7de.html#axzz2czlqLWwR>, 登录时间:2013年9月8日。

② 包括阿留国际协会、北极阿撒巴斯卡议会、哥威迅国际议会、伊努伊特北极圈会议、俄罗斯北方土著人民协会和萨米理事会。

③ 所谓“永久”观察员,只是相对于临时观察员而做的区分,在历届北极理事会部长会议发布的文件中,没有“永久”一词。

④ Lassi Heininen, “State of the Arctic Strategies and Policies-A Summary,” in Lassi Heininen, ed., *Arctic Year Book 2012*, pp. 4-24, <http://www.arcticyearbook.com/book/>. 登录时间:2013年9月8日。

### (一) 努克标准的逻辑与适用性

第一,“努克标准”的内容。2011年5月12日,北极理事会努克会议发布《北极高官报告》,附件一对北极理事会“永久观察员”的准入标准和职责权限做出特别规定。从2011年起,北极理事会观察员申请者必须承认北极国家在北极地区<sup>①</sup>的主权、主权权利和管辖权(以下简称“努克标准”)。努克标准在2013年基律纳部长会议通过的《北极高官报告》附件《观察员手册》(简称《手册》)中得到了进一步强化。《手册》从各个方面对于观察员的职责和权力进行了全方位界定。第4条第3款明示,“观察员从事的任何活动如果不符合《渥太华宣言》或者《程序指南》,将暂停其观察员席位”<sup>②</sup>。第7条第8款更严厉警告,“如果观察员代表不遵守本《手册》中的指导方针,主席在会商北极国家和永久参与者的代表团团长之后,可以要求观察员代表离开会场”<sup>③</sup>。虽然类似情况不太可能发生,但显然具有威慑意蕴。

努克会议和基律纳会议提出观察员资格有效期为四年,如延长须提交声明并接受北极理事会审查。原有的临时观察员资格在基律纳会议之后不再有效。<sup>④</sup>

根据2011年努克会议《北极高官报告》和2013年的《观察员手册》,付出上述代价进入北极俱乐部的观察员可以享有如下权利:受邀参加北极理事会各种会议,观察北极理事会工作;参加北极理事会下设的工作组;通过北极国家或永久参与者提交研究议案;贡献资金但不可超过北极国家,除非经过北极高官会同意;在理事会下属机构(主要是工作组)的会议上,经得主席同意,观察员可以排在北极国家和永久参与者之后发言、分发书面声明、提交相关文件,就讨论问题发表观点。经得同意,观察员可以在北极部长会议上提交书面声明。<sup>⑤</sup>成为观察员,不意味着可以自动获得参加所有会议、获取所有文件的权利,有些机会是不对观察员开放的。<sup>⑥</sup>

在北极治理问题上,“努克标准”具有重要的国际政治和国际法意义。其一,从国

① 此处所指的北极地区不仅包括北极圈内的陆地和海域,也包括北大西洋部分海域和北太平洋白令海在内的区域。详见 Arctic Council, “Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic,” 2011, 北极理事会官网, <http://library.arcticportal.org/1474/>, 登录时间:2013年10月5日。

② “4.3 Observers, Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies,” *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013.

③ “7.8 Other, Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies,” *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013.

④ “Framework for Strengthening the Arctic Council,” *Annex 1 to Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Nuuk, Greenland, May 2011; “Accreditation and Review of Observers, ANNEX 2 to Arctic Council Rules of Procedure,” *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013.

⑤ “Role of Observers,” *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Nuuk, Greenland, May 2011, p.50.

⑥ “7.2 Documents, Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies,” *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013.

际法角度看,主权具有排他性特点,不能分割,不可让与,不存在集体主权。所以努克标准所指的“主权、主权权利和管辖权”针对的是每个北极国家,而非八个北极国家集体。其二,按照逻辑,努克标准是“一揽子”而非“选择性”承认,无论是指时间还是范围上。因为《北极高官报告》和《观察员手册》中没有清晰标示八国的主权、主权权利和管辖权是指“已获公认的”,还是尚存纠纷的。不少北极国家的直线基线是本国宣布而“生”的,并将据此提交大陆架延长申请,北极国家的大陆架申请目前正在进行中。“一揽子”承认还意味着,非北极国家必须同时承认每个北极国家的要求,不可以有任何“歧视”。北极理事会采取“全体一致”的表决方式,<sup>①</sup>冒犯任何一个北极国家都将使申请沦于失败或失去观察员资格。

第二,既有的北极海域纠纷挑战努克标准。到目前为止,加拿大和丹麦之间的汉斯岛主权归属问题仍未解决。根据努克标准,非北极国家应该承认汉斯岛为哪国的领土?在此问题上,非北极国家的任何选择都是错误的。加拿大与美国在波弗特海、美俄两国在白令海划界问题上都面临着同样的问题。在这些争议海域,北极国家期望非北极国家采取什么立场?

除此之外,到目前为止,北极还至少存在三块争议大陆架,分别是:涉及挪威、冰岛和丹麦三国的“香蕉洞(Banana Hole)”地区,丹麦法罗群岛和冰岛之间的海域,丹麦法罗群岛和挪威本土之间的海域。大陆架外部界限的确定不仅关系到北极沿海国大陆架主权权利的范围,更关系到国际海底区域的最终范围。对于这些争议大陆架,非北极国家承认它属于某国,就意味着否认另一争端国的主权权利,这显然不符合努克标准的精神——必须同时承认八国的主权权利。

俄罗斯于2001年12月20日向联合国大陆架界限委员会(CLCS)提交大陆架拓展申请,美国、加拿大、丹麦、日本和挪威五个国家明确表示反对,指责“俄罗斯的申请有严重缺陷”。<sup>②</sup>按照计划,俄罗斯将于2014年再次提交申请。<sup>③</sup>另外,加拿大和丹麦也计划于2014年提交申请。在这些申请获得联合国大陆架界限委员会批准之前有一个时间差,在此期间非北极国家应该采取什么立场?它们是否可以就面积如此巨大的

<sup>①</sup> *Declaration of the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa: Arctic Council, 1996; *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Kiruna, Sweden, May 15, 2013, p. 85.

<sup>②</sup> 美国认为俄罗斯在北极地区大陆架延伸的主张“有重大的缺陷”。参见 United States of America, *Notification Regarding the Submission Made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Ref. No. CLCS. 01. 2001, Los Angeles, March 18, 2002, [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/rus01/CLCS\\_01\\_2001\\_LOS\\_USA](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_USA), 登录时间:2013年9月8日。

<sup>③</sup> Arctic-Info, “Russia to Apply for Extension of Arctic Shelf Boundaries in 2014,” <http://www.arctic-info.com/News/Page/russia-to-apply-for-extension-of-arctic-shelf-boundaries-in-2014->. 登录时间:2013年10月8日。

海底大陆架的归属不予表态？努克标准要求非北极国家必须对这些争议区域的归属明示“承认”或是“不承认”。

第三,美国的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)非缔约国地位让非北极国家无所适从。努克标准的尴尬还不止于此。主权权利(专属经济区和大陆架)这一概念源于《公约》,成员国须按照《公约》定义大陆架的范围。美国尚未批准《公约》,也没有划定北极海域基线,它虽然是1958年《日内瓦海洋法公约》的缔约国,但1958年公约在大陆架范围界定方面十分模糊,亦完全过时。<sup>①</sup> 根据1945年《杜鲁门宣言》和习惯法,美国可享有200海里内大陆架的主权权利,这是没有异议的,但延伸大陆架到200海里之外,必须经过CLCS的“建议”才具有合法性。但到目前为止,尚未出现CLCS接受一个非缔约国申请的先例。在此情况下,非北极国家应该承认的美国主权权利有多大?<sup>②</sup> 美国学者杰夫·扬(Jeff Young)指出,因为不是《公约》缔约国,美国在开发北极海洋资源的争议中缺乏合法性。<sup>③</sup> 由于美国未签署《公约》,因此在北极国家纷纷向CLCS提交大陆架申请的时候,尽管美国早就已经着手有关本国大陆架界限方面的科学研究,它仍可能沦落为唯一不能提交自己申请的北极国家。<sup>④</sup> 美国政界人士也有同感,国务卿希拉里·克林顿(Hillary Rodham Clinton)和国防部长利昂·帕内塔(Leon Panetta)认为非缔约国地位使美国在海洋争议中处于极其不利的位置。<sup>⑤</sup> 2012年美国政界热烈讨论批准《联合国海洋法公约》的重要推动力就是北极和南海问题。

第四,斯瓦尔巴德群岛周围海域纠纷陷努克标准于尴尬之境。有西方学者提议,非北极国家不应介入北极国家间的纠纷,不必对争议海域持任何立场,中国素有不干涉他国内政的外交传统,似乎更不应该蹚这个浑水。但1920年签订的《斯瓦尔巴德条约》(又称为《斯匹茨卑尔根条约》,简称《斯约》)则否决了这种“建议”,因为该条约赋予缔约国以参与群岛周边大陆架和专属经济区归属谈判无可争辩的权利。

① 其第一条规定,“大陆架是指:(1)邻接海岸但在领海范围内,深度达200米或超过此限度而上覆水域的深度,容许开采其自然资源的海底区域的海床和底土;(2)邻近岛屿海岸的类似的海底区域的海床的底土”。参见United Nations, *Convention on the Continental Shelf*, Geneva, April 1958。

② Editorial, “Should Observer Participation in Arctic Ocean Governance Be Enhanced?” *Canadian Naval Review*, Vol. 7, No. 4, 2012, pp. 2-3.

③ “Will the U.S. Join the Law of the Sea,” <http://www.loe.org/shows/segments.html?programID=12-P13-00024&segmentID=2>. 登录时间:2013年9月8日。

④ Angelle C. Smith, *Frozen Assets: Ownership of Arctic Mineral Rights Must Be Resolved to Prevent the Really Cold War*, January 6, 2011, <http://docs.law.gwu.edu/stdg/gwilr/PDFs/41-3/41-3-Smith.pdf>. 登录时间:2013年9月8日。

⑤ Austin Wright, “Law of the Sea Treaty Sinks in Senate,” <http://www.politico.com/news/stories/0712/78568.html>. 登录时间:2013年9月8日。

《斯瓦尔巴德条约》规定了斯瓦尔巴德群岛主权属于挪威,但所有缔约国享有在群岛和周边领海开展经济活动的平等权利。<sup>①</sup> 1925年中国加入该条约,因此群岛周边的专属经济区和大陆架的法律地位就直接关系到中国的切身利益。近年来,北极国家围绕群岛专属经济区和大陆架是否适用《斯约》激烈博弈。俄罗斯、冰岛、西班牙、丹麦和英国等国根据“目的性解释”原则,<sup>②</sup>认为《斯约》应该适用于专属经济区和大陆架,乃至外大陆架,但挪威反对,坚持《斯约》只能限于群岛本身和周围领海,挪威立场获得芬兰和加拿大的支持。<sup>③</sup> 这种情况下,中国应该站在哪一边?按照努克标准,如果中国政府声明承认专属经济区属于挪威,不知俄罗斯等国作何评论:中国是违反了还是遵守了努克标准?作为《斯约》缔约国,中国无法置身事外,有权置喙其中。

努克标准自相矛盾,其设计存在明显的逻辑缺陷,不具可操作性。北极国家之间尚且无法明确承认彼此在北极地区的主权权利,却要求非北极国家予以承认。担任加拿大极地委员会(Canadian Polar Commission)主席和加拿大北方顾问公司主席的伯纳德·芬斯顿(Bernard W. Funston)也认为,新标准(努克标准)简单地把一些难以衡量的条件强加于人。“有些情况下,新标准的一些条款即使北极国家自身也都做不到。”<sup>④</sup>除了逻辑问题,努克标准的法律合法性也存在问题,历史上曾屡遭挑战。

## (二) 努克标准的“合法性”问题

第一,北极国家主张的历史性权利原则存在争议。加拿大和俄罗斯两国均对北极水域主张历史性权利,并以此作为北极水域内水化的重要法律依据,但1958年的《日内瓦海洋法公约》和1982年的《联合国海洋法公约》只提到了“历史性权利”、“历史性海湾”或“历史性水域”,没有对这些概念加以明确定义,也没有对“历史性水域”或“历史性海湾”的法律制度给以详尽阐述,所以也只能求助于历史上的“司法判例”反

<sup>①</sup> Article 2 and 3, *The Svalbard Treaty*, 1920, <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml>. 登录时间:2013年9月8日。

<sup>②</sup> 对《斯瓦尔巴德条约》目的性的解释可参见 Ida Caracciolo, “Unresolved Controversy: The Legal Situation of the Svalbard Islands Maritime Areas: An Interpretation of the Paris Treaty in Light of United Nations Convention on the Law of the Sea 1982,” International Boundaries Research Unit Conference, Durham University, April 2, 2009, pp. 9-13, [http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/sos/ida\\_caracciolo\\_paper.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/sos/ida_caracciolo_paper.pdf), 登录时间:2013年9月8日。

<sup>③</sup> Alex G. Oude Elferink, *The Law of Maritime Boundary Delimitation: A Case Study of the Russian Federation*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, pp. 230-231; Øystein Jensen and Svein Vigeland Rottem, “The Politics of Security and International Law in Norway’s Arctic Waters,” *Polar Record*, Vol. 40, Issue 1, 2010, p. 79; Olga Denisova, “Arctic Fishing Policy a Source of Disagreement between Russia and Norway,” *Moscow Time*, Jun 6, 2012, [http://english.ruvr.ru/2012\\_06\\_06/77271953/](http://english.ruvr.ru/2012_06_06/77271953/), 登录时间:2013年9月8日。

<sup>④</sup> Bernard W. Funston, “Comments on Chapter 6: Canadian Perspective,” in Oran Young, Jong Dong Kim and Yoon Hyung Kim, eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, Seoul: Korea Maritime Institute, 2012, p. 323.

映的习惯法原则,这要追溯到1951年国际法庭判决的英国-挪威渔业案。<sup>①</sup> 该案反映了三项基本原则:排他性的国家司法管辖、长期控制、重要利益国家的默认。俄罗斯和加拿大两国划出的历史性水域是否符合这些规定尚待检验,<sup>②</sup> 目前看来,恐难获得国际承认。欧盟明确反对这些历史性水域,宣布保留自己的权利。<sup>③</sup> 美国也拒绝承认苏联时期划定的历史性水域。<sup>④</sup>

第二,北极直线基线标准饱受质疑。除了历史性水域,北极地区的很多直线基线也屡遭诟病。1985年,加拿大和俄罗斯在各自国家的北极群岛周围划了大量直线基线,把原属于公海和领海的水域划成内水或领海。这些超长直线基线同东北航道和西北航道的法律属性相关联。然而,无论是1958年的《日内瓦海洋法公约》还是1982年的《联合国海洋法公约》,都未对可以适用直线基线的条件给出全面而明确的规定。特别是,1985年直线基线宣布时,俄罗斯和加拿大两国议会机构均未批准1982年《联合国海洋法公约》,加拿大甚至不是1958年《日内瓦海洋法公约》的缔约国,因此两国的北极岛屿直线基线划定只能依据以往的国际法判例——1951年的英国-挪威渔业案中体现的基本原则:“(1)沿海群岛地理状况与海岸线大致走向相符;(2)陆地和海洋之间的紧密相连;(3)因长期使用而产生的经济利益;(4)利益相关国家的默认。”<sup>⑤</sup> 加拿大直线基线宣布之后,美国立即表示反对。<sup>⑥</sup> 苏联(俄罗斯)的直线基线同样遭到国际社会质疑。<sup>⑦</sup>

俄罗斯和加拿大两国的历史性权利和直线基线原则都遭到质疑,因此这些直线基线所圈定的水域的法律地位也就相应地难以获得普遍认可。如果直线基线有问题,那么专属经济区和大陆架当然也会有问题,因为后两者基于领海基线而确立。长期以

① William W. Bishop, Jr., “Fisheries Case (United Kingdom vs. Norway), *ICJ Reports, 1951, Judgment of 18 December*,” *The American Journal of International Law*, Vol. 46, No. 2, 1952, pp. 348-370.

② 更多具体内容参见郭培清等:《北极航道的国际问题研究》,北京:海洋出版社2009年版,第116-128、219-221页。

③ Robert W. Smith and J. Ashley Roach, *United States Responses to Excessive National Maritime Claims*, No. 112, March 9, 1992, pp. 29-30. 反对加拿大声明的12个欧盟国家成员国分别为比利时、丹麦、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、葡萄牙、西班牙、荷兰和英国。

④ J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, Leiden: Brill Academic Publishers, 1996, p. 202, p. 216.

⑤ International Court of Justice *Anglo-Norwegian Fisheries Judgement*, January 18, 1951, [http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1951.12.18\\_fisheries.htm](http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1951.12.18_fisheries.htm). 登录时间:2013年10月8日。

⑥ Ronald Purver, “Aspects of Sovereignty and Security in the Arctic,” in Donald McRae and Gordon Munro, eds., *Canadian Oceans Policy: National Strategies and the New Law of the Sea*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1989, p. 175; Donald R. Rothwell, “The Canadian-U. S. Northwest Passage Dispute: A Re-assessment,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, No. 2, 1993, p. 360.

⑦ Donald R. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 186.

来,绝大多数非北极国家在上述问题上不持立场,但在北极开发逐渐活跃的时代,纠纷难免产生,努克标准似乎正在一步一步逼迫它们表明态度。

第三,北极大陆架主权权利隐含大量纠纷。沿海国200海里内大陆架没有任何争议,但200海里外大陆架即外大陆架的延伸须得到CLCS的“建议”才具有“法律效力”,但CLCS只是一个技术和科学咨询机构,其“建议”是否具有法律裁决效力一直存有争议。《联合国海洋法公约》对于扩展大陆架具有重要科学价值的“海底洋脊”、“深洋洋脊”和“海底高地”的定义、特征以及如何判定的依据没有给出明确解释,造成了沿海国解释和运用这些概念时出现了很大的模糊和弹性空间。

2001年俄罗斯向CLCS提出拓展大陆架的申请,美国反对,丹麦、挪威和加拿大表示了不同程度的质疑。美国利用海洋测深、航空磁测、地震和基岩这四个方面的专门科学数据,对俄罗斯提出的罗蒙诺索夫海岭和门捷列夫海岭属于本国领土的“自然延伸”进行了否决。<sup>①</sup>显然,用科学方法证明罗蒙诺索夫海岭同时与北美大陆、格陵兰岛和亚欧大陆地质构造相同的可能性几乎不存在,俄罗斯、加拿大和丹麦三个此次提出申请的国家不可能全部胜出。

第四,北极专属经济区主权权利的解释可能遭遇更多挑战。专属经济区既非领海,又非完全意义的公海,它是介于领海和公海之间的特殊海域,根据《联合国海洋法公约》第56条,沿海国在专属经济区享有“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源(不论为生物或非生物资源)为目的的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探……的主权权利”。<sup>②</sup>但56条第2款也明确要求“沿海国在专属经济区内根据本公约行使其权利和履行其义务时,应适当顾及其他国家的权利和义务,并应以符合本公约规定的方式行事”。<sup>③</sup>也就是说,沿海国不能独享专属经济区的完全主权权利,必须与“其他国家”共享。第58条关于“其他国家在专属经济区内的权利和义务”规定了“所有国家”在专属经济区内享有“航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途”等权利。<sup>④</sup>什么是“其他国际合法用途”?《公约》语焉不详,此处引出了专属经济区的“剩余权利”问题。

<sup>①</sup> 参见桂静:《外大陆架划界中的不确定因素及其在北极的国际实践》,载《法治研究》,2013年第5期,第114页注释第23-28条,系作者译自CLCS官网资料。

<sup>②</sup> 《联合国海洋法公约》,第56条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 登录时间:2013年9月8日。

<sup>③</sup> 《联合国海洋法公约》,第56条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 登录时间:2013年9月8日。

<sup>④</sup> 《联合国海洋法公约》,第58条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article5.shtml>, 登录时间:2013年9月8日。

所谓“剩余权利”,就是指《联合国海洋法公约》未加明文规定或禁止的权利。《公约》在扩大沿海国的管辖权和缩小公海自由的过程中留下了余地和空间,遂用列举方式规定沿海国和其他国家在专属经济区的权利和义务,但不可能穷尽所有活动。一般来说,不得行使法律明文禁止的权利,但法律未加明文规定或禁止的权利,即“剩余权利”,原则上他国都可以行使。专属经济区剩余权利存有争议的主要问题有:专属经济区内剩余捕捞量的评估、海洋污染的检查执行办法、海洋“应只用于和平目的”的确切含义和军事用途的解释问题、专属经济区军事活动的航行权利以及尚未批准《公约》的国家是否有权利用《公约》规定的权利和义务来证明它们在其他国家专属经济区活动的合法性等。因为剩余权利界定的空缺,导致专属经济区成为沿海国和其他国家利益分配的交叉区和剩余权利的集中地区,是沿海国和其他国家利益的交锋地。由于《公约》第234条规定的模糊,必然导致北冰洋的“剩余权利”问题更加突出。

“剩余权利”直接关切今后非北极国家的北极利益,努克标准意味着北极理事会强制性要求非北极国家提前放弃一切北冰洋的剩余权利,但没有人能够悉数列出未来在北极地区的全部权利和利益。正如20世纪50年代之前,国际社会尚不知还有专属经济区和大陆架这些概念一样,有些权利是随着科技和社会发展而产生的(如太空轨道权和互联网权利)。努克标准为未来北极纠纷埋下伏笔。

第五,属于国内立法性质的“管辖权”可能成为未来北极冲突之源。毫无疑问,如果主权和主权权利存在争议,必然导致基于两者之上建立起的管辖权也漏洞百出,经不起推敲。需要特别警惕的是,管辖权的解释存在更大的弹性和国别差异。管辖权中的保护性管辖权最易引起争议,它是指一国政府对于外国人在本国领域外侵害本国国家和公民的重大利益的犯罪行为有权行使管辖。正常情况下,各国应该尊重彼此的管辖权,但因为北极地区的主权和主权权利都存在问题,承认这一权利,意味着认可北极国家国内法在北极的扩张,甚至包括接受北极国家的野蛮执法,因为行政管辖很大程度上依赖执法者素质。

个别北极国家的国内立法已经显示出与普遍公认的国际法之间的冲突。俄罗斯国内法中关于北方海航道(Northern Sea Route)的法律制度有许多与《公约》的规定相悖,在用于国际航行的海峡制度、关于船舶刑事责任的规定、船舶设计标准、专属经济区海洋环境保护、无害通过权等方面与现行国际法主要是《联合国海洋法公约》有出入。<sup>①</sup>其他如对于登临权和紧追权的执行方式也“与众不同”,排斥外国公务船舶豁免权制度的做法超越了《公约》第236条的规定。<sup>②</sup>据统计,只有不到1/3的俄罗斯北极立

① 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,北京:中国政法大学出版社2012年版,第142-148页。

② 郭培清等:《北极航道的国际问题研究》,第260-272页。

法规定会获得《公约》的某种支持。<sup>①</sup>

北极沿岸国家管辖权是否超出《公约》规定将特别体现在北极航道通航的管理权限上。《公约》第234条规定,“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”。<sup>②</sup> 该条款被称为“北极例外条款”,当初专为北极而设,但其中包含了大量模糊概念(如“一年中大部分时候”是指8个月还是10个月?),北极气候变化加剧了解释权的模糊性。这些概念的解释更多依赖于北极沿岸国家的主观立场,《公约》第234条导致北极国家有底气采取“灵活的”单边行动。<sup>③</sup> 国际社会完全有理由担心北极可能发生蠕进性的对航海自由的侵犯。随着北极经济活动增加,各国围绕管辖权问题的冲突也将呈上升趋势。

## 二 北极理事会观察员席位的现实价值和入席的意义

努克标准堪称史上最严苛的观察员准入条件之一,北极理事会观察员因此成为代价高昂的席位。一方面,观察员承担诸多责任和义务,却没有平等的参与权和表决权,权利与义务之间反差巨大,其价值何在?中国做出重大牺牲屈身而入是否“物有所值”?另一方面,尽管入门标准如此之高,为何个别北极国家仍不稍放松对中国的警惕?国家作为趋利避害的理性行为体,角逐利益和规避风险是内在的行为法则。评价北极理事会观察员席位的价值,必须立足于国际法,但又必须超越国际法,从更高的政治角度、更广阔的制度视野审视观察员席位问题,做出理性判断。

### (一) 观察员席位之于中国的价值

观察员制度起源于国际交往的实践,已经成为非成员方参与国际组织事务的主要途径,在国际法范围内为非组织成员打开了一条直接参与、协调国际事务的道路。出于政治、历史、地理位置等多方面因素,许多与国际组织有密切利益联系的国家或其他实体无法成为国际组织的正式成员。这种情况下,选择成为观察员的身份来进行合

<sup>①</sup> 刘惠荣、董跃:《海洋法视角下的北极法律问题研究》,第69-71页。

<sup>②</sup> 《联合国海洋法公约》,第234条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article12.shtml>, 登录时间:2013年10月8日。

<sup>③</sup> Kristin Bartenstein, “The ‘Arctic Exception’ in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage?” *Ocean Development & International Law*, Vol. 42, No. 1-2, 2011, p. 46.

作、加强参与就是一种可取的方式。尤其是区域性国际组织,它们往往对成员国有地理位置上的要求,本区域外的国家无法达到这些要求时,通过申请成为这些国际组织的成员,可以加强沟通,增进国际关系,借助观察员这一平台发挥国家的影响力。<sup>①</sup>

除了获取信息之外,实践中观察员往往可以通过会内会外的活动对国际组织成员施加影响,进而间接参与国际组织的决策。一些影响力巨大的国家因为各种原因不能成为正式成员,在会议中没有发言权、表决权,却能通过在会场外或会议期间的游说,对与会代表产生影响,进而使国际组织做出利于自己利益的决议。美国在这一方面具有丰富的经验。二战后,美国时常利用派遣观察员的方式,向与会国家的代表施加压力,使会议做出的决策有利于本国,而又因为观察员的地位可以免受不利决议的约束。<sup>②</sup> 观察员即使不能在参与时做到改变国际规则,但它赢得了将来某个时候参与创建新规则的机会,通过新规则的创建,现有规则的影响得到稀释,从而实现变革规则体系的目标。近年来,中国的“国家利益边疆”在快速拓展,不断伸向新地域和新领域,处理好同尚未加入的国际制度的关系,关系到中国未来的全球利益。

国际制度在接纳新成员时,一般会提出某种条件作为前提。只要预期收益高于预期成本,从制度经济学上就是合算的,观察员国通过承受更多的制度约束,以换取由于孤立在外而不能取得的价值。<sup>③</sup> 作为北极理事会观察员,中国虽无投票权,但中国代表的在场意味着中国的声音可以被听到,中国获得了一种表达自己意愿的机会。<sup>④</sup> 参加北极理事会,能够消除信息不对称,提供交易场所,降低交易成本。通过与体制内成员的双边互动了解北极地区事务的最新发展动态,熟悉理事会的运作和决策过程。长期从事北极政治与法律研究的挪威南森研究院研究员奥拉夫·施拉姆·斯托克(Olav Schram Stokke)认为,观察员的积极参与能够给中国这样的非北极国家带来很多好处。从某些方面来说,北极理事会是一个有关北极发展的信息枢纽,有助于研究者和其他团队活动获得专家和政策制定者在北极事务上提供的最新信息。<sup>⑤</sup> 更重要的是,北极理事会观察员的实质性惠益在于参加理事会下设的工作组和理事会的研究项目,

① 郑彬琳:《国际组织中的观察员制度研究——以南亚区域合作联盟为视角》,北京:外交学院2010年硕士学位论文,第20页。

② 例如,1952年第十八届国际红十字大会上,美国就只派遣观察员参会。参见郑彬琳:《国际组织中的观察员制度研究——以南亚区域合作联盟为视角》,第19页。

③ 王玮:《跨越制度边界的互动》,上海:上海人民出版社2012年版,第16页。

④ Ed Struzik, *China's New Arctic Presence Signals Future Development*, [http://e360.yale.edu/feature/chinas\\_new\\_arctic\\_presence\\_signals\\_future\\_development/2658/?goback=%2Egde\\_3927536\\_member\\_253953570](http://e360.yale.edu/feature/chinas_new_arctic_presence_signals_future_development/2658/?goback=%2Egde_3927536_member_253953570). 登录时间:2013年9月8日。

⑤ 王传兴:《专家访谈:北极安全治理、全球合作和中国参与——访挪威南森研究所研究教授奥拉夫·施拉姆·斯托克》,载《极地国际问题研究通讯》,2013年第1期,第3-4页。

通过对工作小组及项目组研究活动和报告施加实质性影响,因为只有观察员国家才能向理事会工作组派遣工作人员,这方面是临时观察员国家所不具备的。通过这些活动,身处外围的中国可以将自身意志通过北极国家和原住民永久参与者逐步传递到理事会制度内部,为未来发生质的变化进行量的积累。获得观察员身份就确立了中国与北极理事会之间稳定的互动渠道。另外,中国代表的近距离观察,无疑是对北极国家的无形“威慑”,从而减少中国在北极乃至全球问题上的外交成本。

继2011年努克会议设立固定的秘书处和推出《北极搜救协定》之后,在基律纳会议上北极理事会的制度建设得到更进一步的发展,签署了《北极海洋油污预防与反应合作协定》,宣布成立三个特别小组,分别负责成立北极商业论坛、减少黑炭和甲烷排放、提高北极八国间的科研合作。北极理事会的机制化、法律化不断发展,正逐渐从一个政策塑造型的政府间高级论坛日益转变为政治决策型的组织机构。北极理事会已初步具备最高权力机构(部长级会议)、执行机构(高官会)以及日常行政机构(常设秘书处)这样的“三级架构”,这一结构至少在功能形态上与一般国际法所界定的国际组织并无二致。<sup>①</sup>当前,北极理事会正处于建章立制阶段中,理事会的职能亦在日益强化。理事会尚未完全固化之前,观察员可以有所作为,在未来北极制度变革中占据一定主动。

## (二) 接纳中国为观察员是北极国家基于现实考量的双赢选择

中国成为观察员对于北极理事会有什么意义?北极治理需要国际合作,问题在于合作的范围和对象是否以北极圈划界。斯托克认为,如果要有效应对北极的关键挑战,如气候变化、源于陆上的海洋污染、航运、公海渔业管理等,那么北极治理就必须包括非北极国家,因为大部分引发北极环境挑战的活动发生在北极地区之外。<sup>②</sup>如果基律纳会议上非北极国家再一次被拒,形势将会如何发展?大部分北极国家的政界和学界精英们对此有着清醒认识。他们认为,非北极国家很可能成立自己的论坛,走自己的北极道路。

早在2008年,拉普兰大学北极研究中心主任蒂莫·科伊武罗瓦(Timo Koivurova)就撰文提醒,北极理事会处在十字路口。<sup>③</sup>基律纳会议前夕,挪威外交大臣艾德指出,

<sup>①</sup> 孙凯、郭培清:《北极治理机制变迁及中国的参与战略研究》,载《世界经济与政治论坛》,2012年第2期,第118-128页;陈玉刚等:《北极理事会与北极国际合作研究》,载《国际观察》,2011年第4期,第17-23页;程保志:《试析北极理事会的功能转型与中国的应对策略》,载《国际论坛》,2013年第3期,第43-49页。

<sup>②</sup> 王传兴:《专家访谈:北极安全治理、全球合作和中国参与——访挪威南森研究所研究教授奥拉夫·施拉姆·斯托克》,载《极地国际问题研究通讯》,2013年第1期,第3页。

<sup>③</sup> Timo Koivurova, "Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance," *Polar Record*, Vol. 46, No. 2, 2009, p. 8, [http://img9.custompublish.com/getfile.php/1014494.1529.bstbdprpxfw/POL\\_Koivurova+pdf.pdf](http://img9.custompublish.com/getfile.php/1014494.1529.bstbdprpxfw/POL_Koivurova+pdf.pdf). 登录时间:2013年9月8日。

北极理事会面临着非北极国家建立自己的“俱乐部”的危险。<sup>①</sup> 2013年4月15日,冰岛总统奥拉维尔·格里姆松(Olafur R. Grimsson)宣布同年10月份在雷克雅未克成立北极圈论坛(Arctic Circle Forum)。极地咨询公司执行研究主任米卡·迈莱德(Miká Mered)断言,“北极国家欲抑制中国的雄心,约束中国的北极行为,就必须把中国纳入北极最主要的治理机构——北极理事会,否则中国极有可能另起炉灶”。<sup>②</sup> 近年崛起的美国著名智库北极研究所(The Arctic Institute)的研究员米哈伊拉·戴维(Mihaela David)同样相信,给予主要非北极国家以永久观察员席位,可以缓和批评,向世界表示北极理事会是一个包容性的论坛,愿意倾听来自重要利益相关者的声音。这种做法是一种政治智慧,可以有效避免出现讨论北极事务的另一个替代性论坛。<sup>③</sup> 支持北极理事会扩大论者还认为,如果域外国家不被邀请,北极理事会这个最大政策论坛可能面临被边缘化的危险。<sup>④</sup> 2008年5月,北冰洋沿岸五国外长聚首格陵兰岛伊路利萨特“密室”相商,被称为“A5集团”,北欧国家和原住民永久参与者未被邀请入会,引起后者的极大不满和忧虑。如果北极圈论坛风生水起,不排除北极理事会内部国家受到诱惑,而把大量资源投入到北极圈论坛中去。

若把中国再次排斥在外,为了对抗中国的北极存在,有关国家可能要付出更高代价。例如,为了阻挠中国公司在格陵兰岛的稀土开采计划,2012年欧盟副主席安东尼奥·塔亚尼(Antonio Tajani)亲赴格陵兰岛,许诺格陵兰以厚金让其放弃同中国的合作。<sup>⑤</sup> 北极国家可以用于这种救火式“消防外交”的资源毕竟是有限的。北极国家公认中国有多种手段提升自身在北极的影响。基律纳会议当日,艾德告诉媒体,通过这一方式(接纳中国等国为观察员)可使北极理事会成为解决北极问题最主要的国际组织,“否则它们迟早会成立自己的组织,如果真那样,北极理事会就难以对这些域外国家进行

<sup>①</sup> Kim Ghattas, “Arctic Council: John Kerry Steps into Arctic Diplomacy,” BBC News, May 14, 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-22528594>. 登录时间:2013年9月8日。

<sup>②</sup> Miká Mered, “How China Became an ‘Arctic State’,” *Beijing Review*, May 20, 2013, [http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2013-05/17/content\\_543413.htm](http://www.bjreview.com.cn/quotes/txt/2013-05/17/content_543413.htm). 登录时间:2013年9月8日。

<sup>③</sup> “The Arctic Institute’s Reaction to the Arctic Council’s Decisions on Permanent Observers,” May 15, 2013, <http://www.thearcticinstitute.org/2013/05/the-arctic-institutes-reaction-to.html>. 登录时间:2013年9月8日。

<sup>④</sup> *Canada as an Arctic Power: Preparing for the Canadian Chairmanship of the Arctic Council (2013–2015)*, Munk-Gordon Arctic Security Program, Toronto: Munk School of Global Affairs, 2012; Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova and Waliul Hasanat, eds., *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, Toronto: Munk School of Global Affairs, 2012, p.9, <http://www.innovation.ca/sites/default/files/Rome2013/files/Gordon%20Foundation%20-%20Arctic%20Report%202012.pdf>, 登录时间:2013年9月8日。

<sup>⑤</sup> *Canada as an Arctic Power: Preparing for the Canadian Chairmanship of the Arctic Council (2013–2015)*, 2012; Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova and Waliul Hasanat, eds., *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, p.9.

约束了”。<sup>①</sup>

北极国家政界和学界做如此思考的深层原因是什么?曾对东亚中日韩三国开展实地调研的加拿大大学者詹姆斯·马尼科姆(James Manicom)和惠特尼·拉肯鲍尔(P. Whitney Lackenbauer)在他们发布的调研报告中,<sup>②</sup>呼吁北极理事会给予亚洲国家以观察员席位,从而将它们网入(enmesh)北极俱乐部中,报告使用的“enmesh”一词形象地表现了北极国家学术界的谋略。报告认为,东亚国家不是透过“北极”这个透镜看待北极问题,而将之视为“海洋问题”或“极地问题”。这种视角反映了它们的北极全球观而非地区观,它们可以在更广阔的国际舞台上实现自己的国家利益,不必依赖北极理事会的观察员席位。在这种情况下排斥亚洲国家加入北极理事会不利于北极治理,反而会削弱北极理事会在北极事务中的权威。<sup>③</sup>

北极理事会制度的权威性和合法性需要非北极国家的参与。一种国际制度的合法性不仅仅来源于其内部,也需要取得体制外国家赋予的合法性。如果不能取得体制外国家的同意,就不会对它们产生拘束力,体制的有效性得不到保障,在某些情况下甚至让国际制度名存实亡。<sup>④</sup>如果国际制度不能吸收非成员国特别是重要非成员国的有效参与,其解决问题的能力也就受到了严重的限制,因此体制内国家必须理解非成员国的关切。中国等国的加入,使北极理事会的有效性和合法性得到认可和加强,北极理事会解决问题的能力进一步提高。主持基律纳会议的瑞典外交大臣卡尔·比尔特(Carl Bildt)在记者招待会上坦承,把中国等国纳入北极理事会正式观察员国,将“提升北极理事会在国际舞台上的地位”。<sup>⑤</sup>观察员给北极理事会带来了科学和其他

① Nina Berglund, “China Brought into the Arctic Cold,” May 15, 2013, <http://www.newsinenglish.no/2013/05/15/china-brought-into-the-arctic-cold/>. 登录时间:2013年9月8日。

② 他们的调研是“北极理事会的国际化:全球视角中的地区治理(Internationalization of the Arctic Council: Regional Governance under a Global Microscope)”项目的组成部分,由加拿大国际治理创新中心(2011-2012 CIGI Collaborative Research Award)资助,其中詹姆斯·马尼科姆对中日韩三国的官员以及学者(包括笔者)进行了实地走访。参见 James Manicom and P. Whitney Lackenbauer, “East Asian States, the Arctic Council and International Relations in the Arctic,” *CIGI Policy Brief*, No. 26, 2013。

③ James Manicom and P. Whitney Lackenbauer, “East Asian States, the Arctic Council and International Relations in the Arctic,” p. 1, p. 6.

④ 王玮:《跨越制度边界的互动》,上海:上海人民出版社2012年版,第98、67-68、65页。

⑤ Nikolaj Nielsen, “China Beats EU to Arctic Council Membership,” <http://euobserver.com/environment/120138>, 登录时间:2013年10月8日; Steven Lee Myers, “Arctic Council Adds 6 Nations as Observer States, Including China,” *New York Times*, Late Edition (East Coast), New York, May 16, 2013; John Kerry, *Remarks with Swedish Foreign Minister Carl Bildt and Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the Arctic Council Ministerial Session*, Kiruna, Sweden: Kiruna City Hall, May 15, 2013; 美国国务院网站, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/05/209402.htm>, 登录时间:2013年9月8日。

专业知识、信息和资金支持。<sup>①</sup>

总之,中国成为北极理事会观察员是理事会与中国的双赢行为,不是中国的单方面让步而成。

### 三 中国参与北极治理的道路

如今,获得观察员资格的中国已经成为“体制内”的一员(尽管是旁观者),中国的北极参与是否已经完成了手段上的完善而止于北极理事会? 北极理事会在整个北极治理结构中处于何种地位,在整个北极事务中发挥何种作用? 这关系到中国的北极参与道路选项。

#### (一) 对北极理事会功能的评价

成立之初,《渥太华宣言》就为北极理事会的角色进行了定位——“高水平论坛”,主要关注可持续发展和环境保护问题,不涉及军事安全,直到今天这一原则依然有效。<sup>②</sup> 努克会议和基律纳会议再次重申了《渥太华宣言》的基本原则,这一原则基本框定了理事会的职能。曾在北极理事会工作过的波兰学者皮埃特·格拉斯科(Piotr Graczyk)的经历表明,在北极理事会工作小组问题上、各小组之间以及小组与高官会的沟通上、观察员问题上以及经费分配问题上都存在诸多问题。<sup>③</sup> 除了这些问题,北极理事会更大的局限是理事会不同于联合国和国际海事组织(IMO),北极理事会没有立法权和执法权,<sup>④</sup>掌握的资源也极其有限。<sup>⑤</sup> 因为它本身属于软法性质的机构,基于宣言而非条约而建立,导致其执行、监督能力不足。因此北极理事会回避了一些重要的北极议题,例如北极渔业和安全问题,<sup>⑥</sup>只局限于处理有关科考、可持续发展和环境保护方面的问题,而对于核心问题的主权权利纷争,理事会就无能为力。而且奥兰·扬(Oran R. Young)认为可持续发展和环境保护这两条基本原则逻辑不清,两者互有

① Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, May 2011, p. 50.

② “Declaration on the Establishment of the Arctic Council,” The Arctic Council, Ottawa, 1996.

③ Piotr Graczyk, “Chapter 9, The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives: Seeking a New Balance,” in Thomas S. Axworthy, Timo Koivurova and Waliul Hasanat, eds., *The Arctic Council: Its Place in the Future of Arctic Governance*, Toronto: Munk School of Global Affairs, 2012, pp. 266–267.

④ Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane and Andrew Moravcsik, “Anne-Marie Slaughter and Duncan Snidal, The Concept of Legalization,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, p. 401.

⑤ Oran R. Young, “Informal Governance Mechanisms: Listening to the Voices of Non-Arctic States in Arctic Ocean Governance,” in Oran R. Young, Jong Dong Kim and Yoon Hyung Kim, eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, p. 293.

⑥ Piotr Graczyk, “Chapter 9, The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives: Seeking a New Balance,” pp. 265–266.

重复和竞争。<sup>①</sup> 曾担任过美国全球能源评估办公室主任、北极气候影响评估(Arctic Climate Impact Assessment)主席的罗伯特·克雷尔(Robert W. Corell)认为,北极理事会没有也不可能在北冰洋政策的制定和执行方面发挥核心角色。<sup>②</sup>

挪威学者斯托克的评价也比较中肯,“北极理事会只是诸多影响北极发展机构中的一个。就像曾经指出的那样,在像能源、航运和许多环境议题等关键领域,其他机构的作用要重要得多”。<sup>③</sup> 事实的确如此,例如,北极渔业由联合国粮农组织(FAO)来主导,北极航运则由国际海事组织来管理,延伸大陆架则需要联合国大陆架界限委员会提供建议,在这些方面北极理事会充其量是一个旁观者。因此,不可过高估计理事会的功能。北极理事会的角色在于发现新问题,将之引入各种国际场合进行讨论,促进不同制度之间的协调,弥补制度鸿沟,预防制度冲突。<sup>④</sup>

同样,亦不能对北极理事会观察员席位带来的收益抱有过度期望。观察员十分看重会议交流,《北极高官报告》却规定,观察员须待北极国家代表和永久参与者发言完毕,并经过主席同意之后方能发言。<sup>⑤</sup> 奥兰·扬对此有较多观察和研究,他指出,“在北极高官会上,观察员国的代表都很少获得允许发言的机会,更不要说北极理事会两年一度的部长会议了。这些代表不可以参与北极高官会或副部长会议的讨论,也不能参与理事会的任何最新改革讨论”。<sup>⑥</sup> 观察员只能参加工作组、项目组和专家组等下属机构的工作,这导致“六个现任永久观察员(指英、法、德、荷兰、西班牙和波兰)对现状十分不满,对北极政策日程中新出现的问题(即努克标准——笔者注)影响到它们实质性参与北极事务的机会倍感沮丧”。<sup>⑦</sup> 例如,德国就对努克标准施加的各种限制“十分不满”。<sup>⑧</sup> 2011

① Oran R. Young, “The Structure of Arctic Cooperation: Solving Problems/Seizing Opportunities,” [http://www.arcticparl.org/files/static/conf4\\_sac.pdf](http://www.arcticparl.org/files/static/conf4_sac.pdf). 登录时间:2013年9月8日。

② Robert Corell, “Comments on Chapter 6: American Perspective,” in Oran R. Young, Jong Dong Kim and Yoon Hyung Kim, eds., *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, p. 311.

③ 王传兴:《专家访谈:北极安全治理、全球合作和中国参与——访挪威南森研究所研究教授奥拉夫·施拉姆·斯托克》,载《极地国际问题研究通讯》,2013年第1期,第3页。

④ Oran R. Young, “Informal Governance Mechanisms: Listening to the Voices of Non-Arctic States in Arctic Ocean Governance,” p. 293.

⑤ *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*, Nuuk, Greenland, May 2011, p. 51.

⑥ Oran R. Young, “Informal Governance Mechanisms: Listening to the Voices of Non-Arctic States in Arctic Ocean Governance,” p. 293.

⑦ Oran R. Young, “Informal Governance Mechanisms: Listening to the Voices of Non-Arctic States in Arctic Ocean Governance,” pp. 286–288.

⑧ Background Brief, “Interests and Roles of Non-Arctic States in the Arctic,” Seminar presented by the National Capital Branch of the Canadian International Council and the Munk-Gordon Arctic Security Program, October 2011, p. 8, [http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/11/arctic\\_seminar\\_report.pdf](http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/11/arctic_seminar_report.pdf). 登录时间:2013年10月8日。

年9月,在加拿大卡尔顿大学欧洲研究中心(The Carleton University Centre for European Studies)和艾伯特研究基金会(The Friedrich Ebert Foundation)联合举办的欧盟-加拿大北极关系会议上,时任德国驻加拿大大使乔治·维切尔(Georg Witschel)当场批评了努克标准的荒谬。<sup>①</sup>

如果说西方国家尚且在观察员权利上不能如愿的话,中国的观察员待遇注定更加不同。因为中国的“特殊”地位,在中国有席位的国际组织中,个别国家总是想方设法严控中国对这些国际组织的规则制定和执行权的影响。一方面,让中国承担更多的责任;另一方面,防止中国在这些组织中的影响上升到一个可能改变它们主导性的地步。在这个大国利益交汇之地,北极国家希望中国做一个中规中矩的贡献者(要多承担责任),而不要奢望享受制度红利。因为误解,北极国家对于中国的北极存在给予“别样关心”。<sup>②</sup> 例如,中国商人黄怒波冰岛购地和租地协议一再被冰岛单方面撕毁,原因是“担心中国可能把它变成港口用于北极航运”。<sup>③</sup> 甚至中国在冰岛的使馆规模也成为西方媒体炒作的对象。狭隘的地缘政治思维依然在北极国家大行其道。基律纳会议批准中国的观察员申请后,中国有学者就告诫不可“过度解读”。<sup>④</sup>

## (二) 中国的应对

北极理事会观察员席位为中国参与北极事务提供了一个良好平台,中国可以从参与六个工作组的活动入手,塑造知识大国和道义大国的形象,为北极的可持续发展贡献力量。虽然北极的法律制度之间存在内在的逻辑矛盾和大量分歧,但作为非北极国家,中国宜不取立场,不挑战现状,承认北极国家“根据国际法”享有的主权、主权权利和管辖权,<sup>⑤</sup>前提是清楚努克标准的逻辑和法律适应性问题。当北极相关国家的国内立法与普遍适用的国际法准则相悖时,可根据1969年《维也纳条约法公约》和其他国际公法,通过双边协商,解决纠纷。更重要的是,中国可以“超越”北极理事会,充分利用既有国际平台,实现本国的北极目标。

① Cécile Pelaudeix, “EU, Canada and the Arctic: Towards a New Step?” *The European Union, Canada, and the Arctic: Challenges of International Governance*, Ottawa, Canada: Arctic Forum Foundation, September 2011, <http://eu-arctic-forum.org/allgemein/eu-canada-and-the-arctic-towards-a-new-step/>. 登录时间:2013年10月6日。

② Linda Jakobson, “Northeast Asia Turns Its Attention to the Arctic,” *NBR Analysis Brief*, Seattle and Washington, D. C.: The National Bureau of Asian Research, December 17, 2012.

③ Zachary Fillingham, “Arctic Ownership Claims,” April 21, 2012, <http://www.geopoliticalmonitor.com/arctic-ownership-claims>, 登录时间:2013年10月6日; Simon Parry, “Fears over China’s Arctic Ambitions as Tycoon Makes £100 Million Move on Iceland,” <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2033509/Fears-China-s-Arctic-ambitions-tycoon-makes-100-million-Iceland.html>, 登录时间:2013年10月6日。

④ 庞中英:《别过度解读中国介入北极治理》,载《环球时报》,2013年5月16日。

⑤ 唐国强:《北极问题与中国的政策》,载《国际问题研究》,2013年第1期,第18-19、23、25页。

第一,充分利用既有国际平台。北极是全球系统的组成部分,在气候变化和全球化的背景下,北极无法孤立于世界而存在,北极很多问题本身就是全球问题,北极问题具有跨国界和跨区域的全球公共事务的特点。近年来频发的北极涛动作为北半球中高纬度的重要气候信号,对北半球中纬度国家包括中国、日本、韩国以及欧洲各国的气候尤其是冬季气候影响深远,严重冲击这些国家的经济和社会活动。北极同世界其他地区在产品、信息、资本、人员等方面的交流已经十分活跃,并愈益增强,无人能够割断这种联系。北极国家既没有能力,也没有权力解决北极治理的所有问题。北极已非全球治理的空白地带。迄今为止,已经有许多国际公约、国际法和国际组织的功能和范围覆盖北极地区,以“条块”方式构成了北极治理的基本框架,北极很多事务有规可循,有法可依,这为中国等非北极国家参与北极事务提供了充分机会,很多北极权利与利益可以依据现有的国际法,以较低政治代价获得。

《斯瓦尔巴德条约》为中国参与北极事务提供了一个极佳的支点。该法是北极地区的第一个“硬法”,中国是《斯瓦尔巴德条约》成员国,享有自由进入群岛及其周边水域,开展科学和经济活动的权利。这个条约为中国参与北极事务提供了一个强有力的支撑,还为中国创造了一个参与群岛周边水域法律地位谈判的筹码,这一筹码也许在未来的中挪关系中发挥微妙影响。《联合国海洋法公约》及其附属条约确立了调整和支配利用海洋及其资源的基本规则,被称为“海洋宪章”。北极国家政府在很多场合表达了依据《联合国海洋法公约》来解决北极纠纷的立场。中国是《联合国海洋法公约》的成员国,依据公约的规定享有在北极行动的权利和在属于公海海域的北极核心区的活动自由,这种自由不受北极国家大陆架扩张的影响。另外,要积极参与国际海事组织关于航运和海事法规的制定。包括北极国家在内的国际海事组织缔约国正在协商制定一项强制性的航行规则,中国是国际海事组织的重要成员,正在积极参与新极地航行规则制定的谈判,中国主张极地环境保护应合理科学、并兼顾环保和航运平衡的立场受到各方欢迎。

从长远看,如果北极理事会不能有效担当起协调北极内外利益相关行为体的职能,不排除联合国介入的可能。联合国介入北极事务具有天然的合理性:一是覆盖北极事务的绝大多数条约出自联合国的不同职能机构,如《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC);二是许多涉及北极事务的机构如国际海事组织、联合国大陆架界限委员会、国际海底管理局(ISA)、联合国环境规划署(UNEP)等本就属于联合国的分支机构,可以为解决北极纠纷和北极合作提供更稳定的平台。

除了上述条约和机构以外,同北极治理相关的其他国际公约如《联合国气候变化

框架公约》等不胜枚举。<sup>①</sup> 还有很多非政府组织专为北极而设,包括国际北冰洋科学委员会(AOSB)、国际北极科学委员会(IASC)和北极圈论坛等,中国大多已加入其中。通过参与这些机构的活动,可有效维护本国的北极利益。

第二,开辟新领域、探索新的身份认同。国际社会的无政府状态导致国际法不成体系,这样的缺陷却提供给我们一种处理北极问题的新思路。正确把握北极治理制度不成体系的特征,是找到解决方案的开端。

北极国家之所以有别于非北极国家,基本依据是空间区别也就是地理界限。北极国家无论是在2011年的《北极搜救协定》还是2013年的《北极海洋油污预防与反应合作协定》中,行为体的身份认同均基于地域——“北极国家”。“北极圈”这道线是中国永远也无法超越的。然而,同一个国家因空间和领域不同将导致身份不同。当前背景下,中国须超越地域,不断从新领域中探索新的身份认同,例如在气候变化、科学研究、环境保护、北极航运、北极渔业等不同领域,中国与非北极国家处于同一领域,中国可不断塑造与北极国家的身份认同——中国是某个领域当然的利益相关国,中国有义务、有权利参与该领域的治理。通过实践不断显示和巩固自己的领域身份,进而推动北极国家对于中国新身份认知的改变,巩固与北极国家在某些领域里的共同身份。届时,中国就会拥有多重身份——北极航运重要参与者、北极区域性渔业重要利益相关国、北极某科学领域的知识贡献者甚至领军者等。身份认同基于相同利益而生,并在实践中随着互动而改变,身份认同的改变又会反作用于利益。北极渔业也许可以成为中国新身份探索的有效个案和起点。

北极变暖导致北冰洋有可能成为世界级渔场,许多国家早已盯上了北极渔业这块大蛋糕。美国科学家发现,北大西洋36种鱼类中有近一半因为气候变暖而向北迁徙,个别鱼类甚至完全从美国阿拉斯加水域中消失。<sup>②</sup> 随着经济型鱼类的大规模北迁,围绕鱼类配额和捕鱼海域的争端势必激化。北极核心区是公海,任何国家包括非北极国家享有航行和捕鱼的权利。但到目前为止,还没有一个区域性条约来规范北极的工业化捕捞。2012年4月在加拿大蒙特利尔召开的第四届国际极地年会上,美国皮尤环境组织(The Pew Environment Group)向参会者散发了一份由2000名科学家签名的倡

<sup>①</sup> Heather Exner-Pirot, “New Directions for Governance in the Arctic Region,” in Lassi Heininen, ed., *Arctic Yearbook 2012*, Akureyri, Iceland: Northern Research Forum, pp. 230–231, <http://www.arcticyearbook.com>. 登录时间:2013年10月8日。

<sup>②</sup> UPI, “Ocean Warming Affecting Fish Populations,” November 3, 2009, [http://www.upi.com/Science\\_News/2009/11/03/Ocean-warming-affecting-fish-populations/UPI-17961257275663/#ixzz1nm0TvsQH](http://www.upi.com/Science_News/2009/11/03/Ocean-warming-affecting-fish-populations/UPI-17961257275663/#ixzz1nm0TvsQH). 登录时间:2013年9月8日。

议信,呼吁各国政府签署一项北极渔业国际协议,防止北冰洋公海区域出现不受节制的大规模工业捕捞。这份倡议书建议在充分的科学调查完成之前,暂停在北冰洋核心区的商业化捕捞。<sup>①</sup> 北极渔业问题迅速成为国际热点。

奥兰·扬等西方学者倡议,将已有的许多大西洋渔业协定和管理机构的管辖范围扩展到北冰洋。<sup>②</sup> 但无一例外,这些制度和管理机构都不能应用于北极渔业管理。北极核心区属于公海范畴,任何国家和国家集团无权得而私之。<sup>③</sup> 1995年联合国通过的《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(简称《公海渔业协定》)构成了公海渔业管理的基本框架。根据《联合国海洋法公约》第118条,可以设立“区域渔业组织”来管理北极渔业。北冰洋区域性渔业管理机构无法排斥非北极国家的参与而实现有效管理,因为北冰洋是一个“洋(ocean)”而不是“海(sea)”,更不是半闭海(semi-closed sea),核心区是公海。<sup>④</sup> 因此若北极诸国成立一个不吸纳非北极国家的地区性渔业协定,对于非北极国家没有任何法律效力。未来的北极区域性渔业秩序的主导者只能是联合国粮农组织。为防止个别国家在公海滥用区域渔业管理制度,1995年中国在签署《公海渔业协定》时特别声明,《联合国海洋法公约》第21条第7款和第22条第1款中涉及的检查国执法行动应事先获得船旗国授权。<sup>⑤</sup> 1994年签署的《中白令海峡鳕资源养护与管理公约》(简称《白令海公约》,1995年生效)为北极渔业治理提供了十分有价值的借鉴。该公约包含两个北极沿海国——俄罗斯、美国和四个公海国——中国、日本、韩国、波兰。《白令海公约》是北极海域国家和该海域之外的国家即公海国之间的一次成功合作,为今后北极公海渔业的国际管理制度的发展提供了一个先例,因而具有里程碑式的重要意义。中国可以依据《联合国海洋法公约》和1995年《公海渔业协定》等国际公约,主张自己在北极核心区的利益,通过实质性参与,获得北极沿岸国家的身份认

① Oceans North International, “Support an International Arctic Fisheries Agreement,” <http://www.oceansnorth.org/arctic-fisheries-letter>. 登录时间:2013年9月8日。

② Michael Byers, “Circumpolar Challenges: An Ambitious Agenda for the Arctic Council,” *Pre-Conference Report*, Ottawa: Rideau Institute, September 27, 2012, p.2, p.5; Oran R. Young, “If an Arctic Ocean Treaty Is Not the Solution, What Is the Alternative?” *Polar Record*, Vol.47, No.243, 2010, p.4.

③ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and the Arctic Region*, Brussels: Commission of the European Community, November 20, 2008, p.9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>. 登录时间:2013年10月8日。

④ 《联合国海洋法公约》,第123条, <http://www.un.org/zh/law/sea/los/article9.shtml>, 登录时间:2013年9月8日。

⑤ “中华人民共和国政府关于《执行1982年12月10日〈联合国海洋法公约〉有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》的有关规定的声明,”1995年8月4日, [http://www.110.com/fagui/law\\_13285.html](http://www.110.com/fagui/law_13285.html), 登录时间:2013年9月8日。

同,为未来参与北极渔业做好铺垫。

在可预见的未来,北极治理将继续呈现“条块化”和“碎片化”的方式。中国可以立足于个案基础上,就某一领域甚或某一问题“发现”自己新的国际身份,通过实质性存在强化这种身份,联合北极国家签署一项容纳中国的专门性的法律或者协议。未来相关各国可能在北极渔业、北极海上人命安全、北极船舶设计、北极油气开采、北极旅游、北极环保、北极生态管理以及武器管制方面达成一系列的条约或制度。这些条约或制度处于不同机构控制或支持之下,具有不同功能,分别负责北极治理的不同领域。在这些治理区域中,中国定能找到自己的位置,展示自己的新身份。

第三,增强同观察员国家之间的协调。既有观察员国家对其在北极理事会中的地位普遍不满,期望提升自身在北极理事会中的地位。<sup>①</sup>观察员国家之间召开了三次正式会议:2007年布鲁塞尔会议、2008年伦敦会议和2010年华沙会议。华沙会议开创了一种新模式——邀请北极理事会主席参会(丹麦时任轮值主席国),在观察员和北极理事会之间建立了一种十分有效的沟通模式。<sup>②</sup>会上观察员代表们畅所欲言,北极理事会主席承担了把会议信息传达给北极国家和永久参与者的使命。<sup>③</sup>在华沙会议上,非北极国家的观察员代表一致认为,他们在北极理事会上表述自己立场时遭遇种种困难,如在哥本哈根北极高官会上提问时遭遇个别北极国家的不友善反应。再如,观察员国参加理事会工作小组或者特别任务组如北极搜救小组的活动时也遇到莫名阻力,尽管这些活动符合北极国家和原住民利益。观察员国为北极研究贡献的资金同北极国家相比较毫不逊色,但似乎没有予以充分利用,观察员国的科学家们苦心劝告北极国家应当充分利用他们这些人以服务于工作组的研究,但在数据交流和共享方面仍存在障碍。北极理事会工作组的研究缺乏协调,个别北极国家的做法和言论让他们感到十分困惑。<sup>④</sup>随着北极参与的深化,观察员国希望不但在科学上,而且能在政策制定方面开展与北极国家的合作。<sup>⑤</sup>

华沙会议上波兰的积极精神获得了非北极国家的赞赏,波兰实际上担当起了观察员国家的领头雁角色。2010年9月波兰总理唐纳德·图斯克(Donald Tusk)访问印

① Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” in Gudmundur Alfredsson and Timo Koivurova, eds., *The Yearbook of Polar Law (Vol. 3)*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 575–633.

② Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” pp. 575–633.

③ Piotr Graczyk, “Chapter 9, The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives: Seeking a New Balance,” p. 289.

④ Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” pp. 625–626.

⑤ Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” pp. 575–633.

度,印度总理主动提议加强彼此在北极事务上的磋商。<sup>①</sup> 基律纳会议之后,在观察员数量倍增的情况下,观察员之间的协调具备更加成熟的条件,北极观察员会议机制化、制度化也提上了日程。

第四,积极开展与北极国家的双边外交。除了充分利用上述条件,中国还可以创造机会,利用自身的政治资源和资本优势,积极开展同北极国家的双边外交。北极国家之间存有不同利益,北极有海域划界纠纷,也有北约与俄罗斯之间的矛盾,而且北欧国家与北极大国之间的战略思考也不尽相同,北极大国(如美国、俄罗斯、加拿大)之间的北极价值观也有差异。双边外交有助于北极国家理解中国的北极立场,减少或消除误解,有效地稀释个别北极国家对中国的抵制,提高个别北极国家抵制中国的成本。2010年观察员国家华沙会议认为,双边合作是十分高效的方式。<sup>②</sup>

2012年4月22日,温家宝总理访问冰岛,两国签署了《中华人民共和国政府与冰岛共和国政府关于北极合作的框架协议》,开展了北极事务的全面合作。2012年6月,中国国家主席胡锦涛访问丹麦,两国都同意“推动中丹全面战略伙伴关系不断向前发展”。<sup>③</sup> 丹麦政府早在2011年即表示,中国对北极地区有着“自然和合法的经济和科学利益”,“丹麦政府希望中国成为北极理事会的正式观察员”。<sup>④</sup> 挪威基律纳会议之前丹麦也表态支持中国成为北极理事会永久观察员国。<sup>⑤</sup> 自第二届中美战略与经济对话以来,北极问题已被纳入两国会谈日程,2013年中俄两国北极能源合作也正式启动。

[收稿日期:2013-10-22]

[修回日期:2013-11-27]

[责任编辑:主父笑飞]

① Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” pp. 575–633.

② Piotr Graczyk, “Observers in the Arctic Council—Evolution and Prospects,” p. 627.

③ 《胡锦涛会见丹麦女王玛格丽特二世和亨里克亲王》,载《人民日报》,http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2012-06/16/nw.D110000renmrb\_20120616\_2-01.htm, 登录时间:2013年9月8日。

④ 《丹麦称中国对北极有合法利益,希望中国承担义务》,战略网,http://mil.chinaiss.com/html/201110/31/a4289d\_1.html, 登录时间:2013年9月8日。

⑤ 《挪威支持中国成为北极理事会永久观察员国》,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2013-01/22/c\_114454156.htm, 登录时间:2013年9月8日。