

# 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

白佳玉,王晨星

(中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100)

**摘要:**善治作为北极治理的最高标准,对未来北极合作法律规则体系的发展具有重要的指导作用。根据善治的应然要求,各国在北极地区的海洋权益将逐渐从对立走向统一,北极域内外国家的合作将更加普遍,未来北极合作法律规则将呈现出软硬法混合的治理模式。而实然状态的北极合作法律规则体系对全人类共同利益维护不足,合作虽具有广泛性但缺乏有效实施,未能全面解决北极问题,北极善治任重道远。中国作为北极重要的利益攸关国,需要在北极合作法律规则体系从实然到应然的发展过程中不断寻求机遇,拓展与北极国家的双边和多边合作,提高参与北极治理的话语权,从而促进北极善治的实现。

**关键词:**北极合作;法律规则;软法;北极利益攸关国;善治

**中图分类号:**D990 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2017)02-0007-20

冷战结束后,和平与发展成为世界性主题,北极地区开始进入合作时代。进入21世纪之后,北极地区的政治、经济和自然环境都发生了深刻的变化。新世纪的经济全球化带动了各国科学技术的发展,北极科学考察活动变得更加频繁,北极资源开发和航道利用逐渐成为各国关注的焦点。同时,随着全球气候变暖的加剧,北极地区的资源养护和环境保护逐渐超出区域治理范围成为全球性问题。在此背景下,仅依靠北极国家的单边和区域治理已不能有效应对上述北极问题,北极的全球治理特征已经显现。

中国不仅在地理位置上属于“近北极国家”,<sup>①</sup>而且在自然环境、经济发展等方面也与北

极存在着密切的联系。正如外交部副部长张明在第三届北极圈论坛大会所言,“北极地区的自然变化和资源开发对中国的气候、环境、农业、航运、贸易和社会经济发展具有直接影响,中国是北极的重要利益攸关方。”<sup>[1]</sup>作为与北极具有密切联系的域外国家,中国积极参与北极合作对实现北极有效治理具有重要意义。然而,由于地缘政治和自然因素的影响,北极国家在北极治理中占据主导地位,其他北极利益攸关国能发挥的作用十分有限。作为北极事务重要利益攸关国,中国如何在北极治理中发挥有效作用正成为当前面临的重要课题。目前,北极全球治理的发展促使海洋环境保护等北极全人类共同利益的维护成为国际社会的共识。北极合作法律规则体系也在北极利益攸关国的参与下处于变化、重构之中<sup>[2]</sup>。这一新的发展态势为中国有效参与北极治理提供了良好契机。中国可以在把握北极合作法律规则体系发展趋势的基础上,发现北极治理存在的问题,寻找合适的机遇参与北极治理,从而促进北极的有效治理。

<sup>①</sup> 北极地区通常指北纬60度以北的地区,而中国领土的最北端在黑龙江省漠河县境内,为北纬53度33.5分,所以从地理上看,中国通常被界定为“近北极国家”。

收稿日期:2016-11-26

基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国参与北极治理的国际合作法律规则构建研究”(16BFX188)

作者简介:白佳玉(1981—),女,副教授,法学博士,从事海洋法和北极法律问题研究。

## 一、北极治理与合作法律规则体系

1989年世界银行首次运用“治理危机”一词描述国家管理失败问题，“治理”与“善治”正是针对这种国家管理失败问题而提出的应对性策略<sup>[3]</sup>。作为国际关系理论的重要范畴，以善治为核心的治理理论的发展不仅可以弥补传统治理模式带来的缺陷，而且对解决复杂的国际问题具有重要作用。目前北极地区的海洋环境保护、生物资源养护、航行自由以及非传统安全等问题日趋严峻，引起国际社会的普遍关注。北极治理逐渐成为一项重要的国际议题。

### (一) 北极治理与善治

根据全球治理委员会的定义，“治理是个人、公共或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总称。它是使相互冲突或不同利益群体相互容纳并且采取合作行为的持续的过程。”<sup>[4]</sup>全球化视域下治理的主权因素正在减弱：一方面，要求主体的多元化，强调国家行为体和非国家行为体的共同参与；另一方面，要求利益的协调性，强调通过合作将各治理主体的单一行为引向集体行动。

现阶段北极治理主体除传统主权国家外，还包括一些政府间国际组织和非政府间国际组织。这些组织或在国家的授权下为各国在北极治理谈判中提供公共服务，或作为永久参与方为北极治理提出建议。但无论哪一种方式，主权国家都是北极治理的最终决策者和实施者。可见，北极治理的核心主体为国家，北极治理主体多元化和利益协调性主要体现为不同国家的共同参与和一致行动。然而，全球化的发展也逐渐促使各国开始超越传统的国家间政治思维，认识到全球性共同行动在国际治理中的重要作用<sup>[5]</sup>。

国际治理作为各国管理公共事务的重要方式，要求参与治理的主体不断协调彼此利益，以形成一致行动共同应对各种国际性问题。当这些利益达到最佳平衡状态时，就意味着实现了良好的治理。这种良好治理的状态即为善治，是治理的最高标准<sup>[6]</sup>。“善治”概念的提出为治理理论增加了新的活力，学界和众多国际组织都曾对善治进行解释。世界银行是最早提出善治概念的国际

组织，其指出“善治可概括为可预见性、开放和启发性的决策，充满着敬业精神的政府体制，对其行为完全负责的政府执行机器，参与公共事务的强大公民社会，以及所有法治下的行为。”<sup>[7]</sup>学界对善治的研究大多集中在国家治理层面，其中俞可平先生关于善治的理解具代表性“善治就是使公共利益最大化的公共管理过程，其本质特征在于政府与公民对公共生活的合作管理。”<sup>[8]</sup>虽然国际社会针对善治的概念尚未形成统一的定义，但各类研究均强调了公共事务在善治中的重要作用，即善治的本质是保护公共利益，只有实现公共利益最大化的治理状态才是“善”的。

北极治理作为治理理论在北极地区的实践应用，自然也应以善治为根本追求。善治要求各北极治理主体通过协商、合作等方式协调彼此之间的利益，实现北极公共利益的最大化。<sup>①</sup>虽然北极国家管辖范围内的部分事务仅属于北极国家的治理范畴，但北极治理除具有全球化的国际治理特点，还在一定范围内包含国家治理。因此，北极善治同样包括国内善治和国际善治两个层面的含义。善治作为国家治理和国际治理的共同目标，将促使各国在北极治理的过程中重新界定国家利益的内容，以国家治理为依托的国内善治需要服务于国际善治才能保证北极的有效治理。北极善治最终会超越北极国家的单边治理，以区域性和全球性的国际善治为核心，要求各国乃至整个国际社会共同维护区域性和全球性公共利益的最大化。

### (二) 善治与北极合作法律规则体系

目前，在国际治理中并没有一个可以代表区域或者全球公共利益的统一主体，北极治理中公共利益的保护似乎只是可望而不可即的纸面概

<sup>①</sup> 从全球治理角度看，国家行为体和非国家行为体都是治理的主体。除主权国家外，北极国际组织、原住民、非政府环保组织等多元主体也有参与北极治理的必要。但本文强调国际治理，所以此处的北极各治理主体主要指北极国家和其他北极利益攸关国。为便于论证，本文所论述的“北极利益攸关国”指北极国家以外的其他与北极相关的利益攸关国，以此与北极国家相区分，但这并非意味着北极国家不是北极利益攸关国，相反地，北极国家乃最为重要的北极利益攸关国。

念。但事实并非如此。现有国际社会在没有全球政府支撑的情况下依靠国际法仍然建立了制度化的国际秩序<sup>[9]</sup>。作为公共利益维护的重要支撑,国际法对北极治理中各种具体制度的形成具有建构作用。各国通过一致行动形成的各项法律规则成为国际法的基本单位,其所构成的国际法体系与北极善治存在密切联系。

### 1. 善治与共同利益

国家间的一致合意是国际法形成的前提,但公共利益的存在并不意味着一致合意的达成。北极治理中各国是否能够达成一致合意主要取决于各主权国家的行为选择。然而,主权国家作为北极治理的主要行为体,在参与北极治理过程中除公共利益外,还会基于自身安全和发展的需要产生一些其他的利益追求。这些利益主要服务于主权国家的自身需求,即国家利益,与公共利益并不完全一致。在某些情况下,以主权为特征的国家利益会与公共利益的追求存在一定的冲突,而且不同国家之间也存在利益分歧。这些冲突和分歧会导致各主权国家难以形成一致合意,陷入集体行动的困境,无法有效维护北极公共利益。

共同利益是克服公共利益和国家利益冲突与矛盾的关键。各国可以通过共同利益为公共利益和国家利益搭建一个沟通的桥梁,从而促进各国将彼此共同认同的公共利益纳入国家利益的范畴。但国家利益的调整是一个复杂的过程。建构主义认为国家利益与国家持有的信念紧密联系,即“国家的观念决定了国家认同(即身份),而国家认同决定了国家利益”<sup>[10]</sup>。北极治理作为全球治理的重要内容,是关乎各国发展甚至全人类共同生存等人类共同利益的重要国际议题。只有建立起全人类共同利益保护的观念,才能促使北极各治理主体认同彼此的身份,即北极国家和其他北极利益攸关国都应当是北极治理的重要主体。这种身份认同会使各国将共同利益的观念渗入其国家利益范畴中,重塑各国国家利益,使其与北极公共利益的内容保持一致,实现国家利益和公共利益的协调与统一。

北极治理的共同利益实质上就是全人类的共

同利益。全人类共同利益作为沟通国家利益和公共利益的中间力量,既是公共利益的重要组成部分,又是实现公共利益和国家利益协调的重要媒介。北极各治理主体通过建立全人类共同利益观念促使善治对公共利益的追求逐渐发展为对各国共同利益的追求,进而使得共同利益成为北极善治实现的关键。

### 2. 共同利益与合作

北极善治主要通过寻求参与北极治理国家间的共同利益来实现北极公共利益的最大化。在缺乏可以识别和处理国家共同利益的最高权威的情况下,各国通过国家实践证明合作是发现和实现国家共同利益的重要途径。国家在协商一致的基础上,通过合作的方式追求北极治理的共同利益,从而实现北极公共利益的最大化。

国家合作对各国发现彼此存在共同利益具有重要作用。建构主义强调观念和认同等国家主观意识是国家利益形成的主要因素,各主权国家基于不同的身份以及所持有的不同观念赋予其国家利益以不同的内容。各国通过国家合作可以加深彼此之间的认识,形成一致的国家观念和身份认同,发现彼此存在的共同利益。参与北极治理的各主权国家在合作的基础上可以建立共同的身份认同,促使北极国家认可非北极国家在北极地区的共同利益,实现北极国家利益和其他北极利益攸关国利益的统一。

国家合作既有助于各国发现北极共同利益,又可以通过解决共同利益困境问题成为维护全人类共同利益的重要方式<sup>[11]</sup>。以共同利益保护为目标的国际法体系之建立过程属于一种协作型博弈,会存在“共同利益困境”问题<sup>[12]</sup>,<sup>①</sup>所以共同利益形成之后并不意味着一致行动的达成。合作是解决共同利益困境的关键。尽管在这种情况下合作只能得到次优均衡,但国家仍然会选择合作,否则就会导致“公地悲剧”的出现<sup>[13]</sup>。北极治理

<sup>①</sup> 斯坦对“共同利益困境”作了详细研究。他认为,当国家追求某种特定结果时,由于国家单个决策行为的存在,导致所有的行为者都希望产生的获益结果却变成帕累托短缺,此为共同利益困境。

主体通过合作可以将北极地区存在的全人类共同利益的维护转化为一致的国家行动,实现对北极公共利益共同维护。

北极公共利益的实现与共同利益具有密切联系。国家合作一方面可以促进北极治理参与主体之间形成统一的国家观念,发现彼此存在的共同利益;另一方面也能够有效解决北极治理中共同利益困境问题,促使北极各治理主体在国家行为选择上做出妥协和让步,形成具体的权利义务关系。合作已成为各国维护和实现北极共同利益的必然选择。

### 3. 合作与良法

合作可以帮助北极治理主体在共同利益的基础上形成一致的国家行动,但不能保证国家行动的稳定性。各国需要通过具体的国际法规则将一致的国家行动转化为各国的权利义务,如此才能实现善治的要求。因此,法治是实现国际治理的最佳途径<sup>[14]</sup>。以善治为目标的法治要求各国所形成的法律规则必须符合良法的要求。

正如亚里士多德所言“法治应包含两重意义,已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律本身又应该是制定得良好的法律”。这也体现出良法的两层基本含义:一是对权利义务的公平分配,二是良法的有效实施。权利义务的公平分配要求北极国家和其他北极利益攸关国共同参与北极治理,平等地发表意见,在公平、透明的决策机制下确定各国的权利义务。这种权利义务的公平分配可以为各国维护自身利益提供一个可预测的局面,从而构成良好治理的根基<sup>[15]</sup>。良法的有效实施则指向国际法的遵守问题。明确所具有的权利义务关系是保证国家有效遵守国际法的前提,良法通过建立外在机制或措施赋予国际治理以法律拘束力,促进各国遵守国际法规则,履行国际义务。

硬法和软法是法律规则的两种重要表现形式。首先,硬法和软法都需要保障各治理主体充分参与,这样才能有效保证权利义务的公平分配。其次,硬法和软法都应得到各治理主体的有效遵守和实施。硬法具有法律约束力,权利义务规定较为详细,能够得到有效实施,可以更大限度地保

护北极共同利益。软法不具有法律约束力,权利义务规定较为笼统,对其有效遵守和实施存在一定的困难。但国际法的约束性不单纯依赖于外在的制裁或者威胁,更依赖于共同的认知、共同的利益以及共同的预期<sup>[16]</sup>。为了保护共同的身份和利益,各国在诚实信用原则的要求下会主动采取自我约束的方式遵守相关的合作法律规则,这在一定程度上保证了软法的有效实施。因此,以自我约束为特征的软法和具有法律约束力的硬法都是良法的表现形式。

北极善治要求下的良法除具有上述特点外,还具有明显的合作性。北极善治的基础是协调,它要求各国通过多种途径协调不同的利益以形成保护公共利益的一致行动<sup>[17]</sup>。合作是形成这种共同利益和一致行动的基础。北极良法不仅在形成过程中具有合作性,而且在内容上也以国家合作为主题。因此,以善治为目标的法律规则应当以合作为特征,本文将将其称为“合作法律规则”,其是实现北极善治的国际法基础。北极治理的最终目的乃通过良法的发展建立一个以善治为目标的北极合作法律规则体系。

## 二、北极合作法律规则体系的应然状态

海洋是北极地区的主体,北冰洋和其边缘海的面积约占北极地区总面积的60%以上,因而海洋法对解决北极治理问题具有重要作用。北极国家也多次强调海洋法在北冰洋治理中具有重要价值。2008年北冰洋沿岸五国通过《伊卢利萨特宣言》,明确提出将海洋法作为解决北极问题的主要法律制度,认为没有必要再建立新的综合性国际法律制度对北冰洋予以单独管理。<sup>①</sup>现代海洋法为协调沿海国和其他国家的利益,逐渐在多领域赋予沿海国和其他国家以共同的利益,这些共同利益为各国保护北极公共利益提供了合作的基础。沿海国和其他国家随着利益重合度的增加不断扩大合作范围,形成诸多有关海洋法的合作法律规则。随着现代海洋法的建立,以善治为目标的北极合作法律规则体系呈现出新的发展

<sup>①</sup> Ilulissat Declaration 2008, para 3-4.

趋势。

### (一) 海洋权益的统一趋势

早在古罗马时代,海洋对所有人开放,处于完全自由的状态。中世纪后欧洲进入大航海时代,各沿海国开始突破海洋自由原则对沿岸海域主张领有权<sup>[18]</sup>。① 1609年格劳秀斯发表《海洋自由论》再次强调海洋自由,但同时也在例外情况下承认国家的管辖权。② 进入18世纪,各沿海国为保护国家安全和渔业资源,纷纷开始对领海制度予以实践和立法,将主权范围从陆地延伸到一定的海域范围。虽然各国在很长一段时间内没有就领海宽度达成一致意见,但自第二次世界大战之后,各国已经普遍承认沿海国在领海享有完整主权。沿海国领海宽度的增加缩减了公海自由的范围,反映了以国家主权为核心的沿海国利益和以公海自由为基础的公共利益的对立态势。③

随着邻接海岸水域的渔业资源开发,许多沿海国自19世纪开始逐渐通过加入双边和多边协议来养护和管理邻接海域的渔业资源。1945年,美国时任总统杜鲁门发表《大陆架宣言》和《渔业资源宣言》,将沿海国管辖权扩展到200海里区域<sup>[19]</sup>。④ 虽然沿海国管辖权扩张会与全人类共同利益产生冲突,但由于其符合大多数沿海国家的利益,因此逐渐赢得了国际社会的普遍支持<sup>[20]</sup>。1973年至1981年,第三次海洋法会议在吸收前两次海洋法会议成果的基础上通过《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》),将沿海国管辖权拓展至领海以外的专属经济区和大陆架;但同时会议也充分考虑了全人类共同利益保护的需要,对沿海国的主权权利和管辖权内容进行了限定。⑤ 沿海国在专属经济区和大陆架中并不享有完全主权,《公约》在该海域中保留了其他权利。

《公约》没有明确规定的各项权利被称为海洋法的“剩余权利”。⑥ 专属经济区和大陆架中的剩余权利主要体现在海洋环境保护、航行自由和非传统安全方面。首先,《公约》在明确赋予沿海国专属经济区海洋环境管辖权以及相关义务的同时,也要求其他国家承担保护海洋环境的义务和责任<sup>[21]</sup>。其次,《公约》规定各国在沿海国专属经济区享有自由航行权的同时,应适当顾及沿海

国的权利和义务<sup>[22]</sup>。尽管《公约》并没有对“适当顾及”做出详细解释,但这足以说明非沿海国在专属经济区内享有比领海更为充分的航行自由,而且此处的航行自由与公海中的航行自由并不完全等同,前者需要受到来自沿海国管辖权的影响和限制。最后,《公约》在专属经济区制度中没有涉及如何应对海上搜救、恐怖主义以及海盗等问题,仅在公海部分规定了各国通过合作共同应对这些海上非传统安全问题。根据法不禁止即为允许的原则,国家通过合作解决专属经济区内非传统安全问题应当成为各国享有的一项普遍权利。海洋法中的剩余权利不是某一特定国家或人民专属享有,而是属于全人类的,是世界各主权国家所普遍享有的一项基本权利<sup>[23]</sup>。各国在北冰洋专属经济区海洋环境保护、航行自由和非传统安全等剩余权利中存在共同利益。这些共同利益对协调北冰洋沿岸国利益与北极公共利益具有

① 16世纪下半叶,意大利法学家真提利斯阐述了沿岸海域是毗连海岸所属国的领土的延续,并把这种海域称为“领水”。

② 例如,根据习惯国际法的规定,沿海国可对海湾、海峡实施领有权,沿海国对离陆地的沿岸区域具有一定的管辖权。这种管辖权是沿海国主权和主权权利的行使方式,包括立法管辖权、执法管辖权和司法管辖权。

③ 在领海制度发展的同时,一些国家基于国家安全的需要开始在领海范围以外实施某些管辖权,主张在邻接领海的某一范围的海域内享有特定的权利,这些权利主要包括监督检查权、缉私检查权、登临检查权等,将国家管辖权扩展到毗连区。

④ 这两则宣言促使一些南美洲国家主张在200海里海域对海床、底土和上覆水域拥有完全主权。但是,这一行为遭到以美国为首的发达国家的反对,美国认为沿海国的这种行为破坏了公海自由原则,减少了全人类共同利益的范围。

⑤ 沿海国仅对专属经济区和大陆架中的自然资源享有主权权利,对海洋环境保护、海洋科学研究以及人工岛屿、设施和结构的建造、使用享有专属管辖权。

⑥ “剩余权利”即《联合国海洋法公约》中没有明确规定或没有明令禁止的那部分权利。《联合国海洋法公约》的形成是各国利益长期博弈的结果,在有些方面明确规定了权利义务,但对一些争议性较强的事务,只进行了原则性规定,对于这部分规则,“剩余权利”的界定应当运用公约确立的基本原则从整体性、系统性解读各国权利义务的归属。

重要的作用,能够促使这两种不同利益在全人类共同利益维护中逐渐从对立走向统一,最终达到一种平衡的状态。

尽管公海自由原则在沿海国管辖权拓展过程中有所限制,但经过长期的国家实践,国际社会早已将公海自由作为一项习惯国际法规则和各国在公海中享有的基本权利。公海自由主要包含两层含义:一是公海对所有国家都是自由的,包括航行自由、飞越自由、海洋科学研究自由、捕鱼自由,以及铺设海底电缆和管道的自由等。二是各国为保护全人类共同利益需要承担平等的义务,包括生物多样性保护、海洋环境保护,以及救助、制止海盗等内容。<sup>①</sup>此外,各国在第三次海洋法会议上讨论国际海底区域制度时,充分吸收“人类共同继承财产”这一习惯国际法的思想,建立了以国际海底管理局为核心的国际海底区域平行开发制度。<sup>②</sup>但无论公海自由还是人类共同继承财产,其实质都属于全人类共同利益的范畴,是沿海国利益和公共利益高度统一的结果。在没有沿海国管辖权影响的情形下,北极全人类共同利益的保护是北冰洋沿岸国和其他国家需要共同承担的责任。

然而,全人类共同利益不仅体现在专属经济区剩余权利、公海自由和人类共同继承财产中,更在环境领域中超越沿海国管辖权成为与人类生存和发展密切联系的共同关注事项。“人类共同关注事项”以保护人类共同利益为核心,强调各国对共同关切事项的国际责任。目前,气候变化和生物多样性被国际社会广泛认为是“人类共同关心的问题”。<sup>③</sup>全球气候变暖会加速海冰融化,不仅会导致海平面上升引发海啸等自然灾害,还会破坏海洋酸碱平衡加速海洋环境恶化,破坏人类赖以生存的自然环境。因此,为了维护全人类共同的环境利益而进行的气候变化应对是人类共同关注事项的反映。该事项深化了“特雷尔冶炼厂仲裁案”和“科孚海峡案”所确定的“不得损害他国环境”关于国家主权管辖范围的限定,成为各国在所有海域活动时应该承担的一种普遍义务。<sup>④</sup>作为人类共同关注事项的另一重要内容,生物多样性保护是维护生态系统、保护自然环境

的基础。各国对于防止其管辖或控制下的行为给其他国家或公共区域所造成生物多样性破坏具有普遍义务。<sup>⑤</sup>上述人类共同关注事项超出北冰洋沿岸国的管辖范围,将各国在北冰洋的环境利益紧密联系,加速了各国关于北冰洋海洋环境利益的统一,成为北冰洋沿岸国和其他国家共同关注、共同维护的一项重要海洋权益。

沿海国利益和全人类共同利益是现代海洋法中的两项重要利益,海洋法不仅维护沿海国利益,更关注对全人类共同利益的保护。现代海洋法的建立是沿海国利益和全人类、国际社会利益不断协调的过程,在这一过程中沿海国的海域权利随着与陆地领土的远离而呈现逐渐递减的趋势。假设海域内的权利总量不变,领海基线向海一侧推进,沿海国基于“以陆定海”产生的海洋权利和控制力逐步递减,全人类的权利内容和控制力逐步增加,最终不同利益主体的海洋权益走向统一。未来北极合作法律规则体系在这一发展趋势的带动下,将促进北冰洋沿岸国和其他北极利益攸关国的深度合作,维护全人类共同利益。

## (二) 利益重合度与北极合作的正相关性

随着沿海国利益与全人类共同利益的不断协调,北冰洋沿岸国与其他国家在多个领域中会存在共同利益。虽然各国在这种共同利益的基础上存在合作的可能性,但具体合作能否达成还需要

<sup>①</sup> 具体参见1982年《联合国海洋法公约》第87条、第98条、第100条、第117条、第136条、第140条、第192条、第238条的规定。

<sup>②</sup> 国际海底区域属于人类共同继承财产,各国不能随意对其资源进行开采,国际社会建立国际海底管理局对国际海底区域事务进行统一管理。各国既可以直接通过国际海底管理局企业部直接进行资源的勘探开发活动,也可以在技术条件允许的情况下直接或允许其企业与国际海底管理局签订开发合作对国际海底区域内的矿产资源进行勘探和开发。

<sup>③</sup> 具体参见1988年第43届联合国大会43/53号决议《为今世后代保护全球气候》,164页《生物多样性公约》序言,112页。

<sup>④</sup> Trail Smelter Arbitration (Belgium v The Netherlands), Permanent Court of Arbitration, RIAA1905, p1965. Corfu Channel Case, ICJ Reports 1949, p22.

<sup>⑤</sup> 具体参见《生物多样性公约》第4条。

对这些共同利益的重合度进行分析。利益重合度具体指北极治理主体之间共有利益的多少,而共有利益则是指“一定范围内国际社会多数成员在国家利益方面相互交叉或重合的部分”<sup>[24]</sup>。这一范围在北极地区涉及不同区域和领域。各国在北极地区的利益重合度反映了北极各治理主体之间在利益关系方面内在的关联和相互兼容的程度,直接决定了北极合作能否达成。

在国家管辖范围内的资源开发等经济性事务中,沿海国利益与全人类共同利益存在对立性。因此,当沿海国与其他国家进行合作时,两者的利益关系呈现“此消彼长”特点。沿海国基于维护主权利益的需要,在资源开发和利用的谈判时缺乏合作意愿,较难与其他国家达成共识,双方共同利益重合度较低。在这种情况下,除非其他国家能够按照沿海国的要求对自身利益做出让步,否则合作难以达成。但在海洋法剩余权利理论下,沿海国利益与全人类共同利益具有一定的统一性,沿海国和其他国家基于剩余权利理论存在共同利益,两者的利益关系呈现的是一种“共荣共赢”的特点。由于沿海国对本国利益的追求与人类共同利益一致,各国之间共同利益的重合程度较高,比较容易形成合作以维护彼此间的共同利益。

此外,《公约》明确规定各国在国家管辖范围外的公共海域中享有同等的权利和义务,全人类共同利益的保护成为各国的共识。无论是资源开发利用等经济性事务,还是海洋环境保护、科学考察等非经济性事务,都属于全人类共同利益,沿海国利益与其他国家利益具有“一致性”。尤其在气候变化的影响下,各国在北极国家管辖范围外的海洋环境权益重叠度更高,具有相同的利益需求。因此,基于维护北极公共利益的需要,各国更容易形成合作。

北极合作的形成与海洋法下各治理主体之间的利益重合度密不可分,只有当北极治理主体之间的利益达到一定重合程度,才有可能形成一致行动。从国家管辖范围内到国家管辖范围外,从经济性权利到剩余权利,再到全人类共同利益,公共利益的范围不断扩大,北极各治理主体之间的利益重合度也逐渐上升,合作更加容易形成,两者

呈现正相关的关系。

### (三) 北极合作法律规则的混合模式

现代海域制度将北极海域划分为不同区域和不同领域,以善治为目标的合作法律规则在这些区域和领域中的表现形式也有所变化。北极善治要求北极国家和其他北极利益攸关国共同参与北极治理,在各国海洋权益统一的基础上形成不同形式的合作法律规则,对北极事务进行有效治理。

在国家管辖范围内,北极各治理主体在资源开发类经济性事务中较难达成合作,虽基于各国经济发展的需要,会形成一些临时性安排的非国际规则形式的民间合作方案,但难以上升为国家层面的合作法律规则。而在海洋环境保护、航行自由、应对非传统安全等剩余权利领域,北极各治理主体可以通过国际法规则将合作的内容予以明确和细化。虽然硬法中权利义务的分配更加明确和具体,更能够使北极合作法律规则得到国际社会的遵守,但在各国利益重合度不高的情况下,一致的权利义务分配存在难度。若暂时无法形成有效的权利义务分配,基于公共利益保护的需要,各国可以先就某一具体问题达成一个松散的合作规则,即软法,以实现硬法的有益补充。

在国家管辖范围外,因参与的国家数量较多,硬法的制定需要耗费大量的时间。参与的国家数量越多,各国之间的利益分歧越大,权利义务的分配就愈加困难,制定北极合作法律规则需要的谈判时间就越长。法律规则制定的高昂成本使得各国在短时间内无法形成明确的权利义务。为应对日趋频繁的北极活动,北极各治理主体可以通过先形成软法获取部分收益,待各国利益协调一致后再将其发展成为硬法的方式及时解决北极治理中出现的问题<sup>[25]</sup>。无论是作为硬法的过渡还是补充,软法存在的目的最终都是为了保护北极全人类的共同利益。北极国家和其他北极利益攸关国在公共利益的基础上形成的各项软法和硬法均是北极治理的重要内容,两者在北极治理中相互配合,使北极合作法律规则体系呈现软法和硬法混合的治理模式。

北极合作法律规则体系的软硬法混合模式的

最终目标是通过引导参与北极治理各主体的行为,使北极治理处于一个良性的发展状态。该体系中硬法的作用不言而喻,明确具体的权利义务、强制性的法律约束力都为各国遵守北极合作法律规则提供有效保障;关于软法的作用,国际社会尚在探讨中。尽管目前学者对“软法是不是法”这一问题还存在争议,但普遍认同“软法是不具有法律约束力却可以产生实际效果的行为规则”这一基本内涵<sup>[26]</sup>。这说明即便软法尚未构成真正的“法”,也不妨碍软法的实施效果。目前北极软法的实施效力主要来自两个方面:其一,软法的转化作用为各国遵守北极软法提供了内在动力。北极软法的转化作用是指北极各治理主体在共同利益基础上形成的软法能够反映各国关于维护北极公共利益的理念和认知,进而对参与北极治理的各国国内法、国际裁判、习惯国际法乃至国际条约的发展产生重要影响<sup>[27]</sup>。各国为遵守国际裁判或者促进习惯国际法、条约法等硬法的发展而自觉遵守软法的规定,形成内在约束力量以约束国家行为。其二,诚实信用原则为各国遵守北极软法提供了外部要求。诚实信用要求北极各治理主体对其承诺或者与其他国家达成的权利义务分配,不论是习惯国际法、条约法的形式,还是以非正式协定等不具有法律效力的软法形式,都负有善意履行的责任<sup>[28]</sup>。诚实信用作为国际法基本原则具有普遍适用性,北极国家和其他北极利益攸关国在实施软法中若违反诚实信用原则,会给本国形象和发展带来不利影响。这种外部压力会促使各国认真履行其参与制定的各项北极软法。由此,软硬法混合模式成为北极善治在满足各国利益需要的基础上实现公共利益最大化的最终表现。

随着全球气候变暖和世界经济一体化的发展,北极治理逐渐从政治层面转向法律层面,各国开始认识到建立北极合作法律规则体系的重要性。北极合作法律规则体系的应然状态反映出未来北极治理在海洋法制度下的发展方向。随着沿海国利益与全人类共同利益从对立走向统一,北极各治理主体之间的共同利益范围不断扩大,合作的可能性逐渐提高。但由于国家数量的增多,

权利义务分配的难度不断增加。硬法的形成具有阶段性,软法在特定阶段具有不可忽视的作用,北极合作法律规则体系最终会呈现一种软硬法混合模式。但这一规律并不是一成不变的,随着各国互动和合作的深入,北极各治理主体之间会逐渐形成一致的身份认同,影响北极合作的发展。善治要求北极合作法律规则根据现实变化不断完善,最终达到能够在协调各治理主体利益的基础上最大程度地保护北极公共利益的治理状态,形成一个完善的北极合作法律规则体系。

### 三、北极合作法律规则体系的实然特点

现代海洋法的发展促使北极治理超越沿海国管辖权的限制,成为涉及全人类共同利益的国际问题。为解决日益严峻的北极治理问题,各国在共同利益的基础上通过国家间合作形成各种法律规则。这些合作法律规则涉及全球、区域(包括多边、双边)多个层次,分布在资源、环境、航运、科学考察以及非传统安全等多个领域,包括一般法律原则、习惯国际法、国际条约、宣言和非正式协定等多种形式,呈现出国际法典型的碎片化特征。然而,这些碎片化合作法律规则的背后也存在一定规律性,各项合作法律规则在制定主体、合作内容、表现形式等方面体现出一定的特点,准确总结这些特点有助于各国全面把握北极合作法律规则体系的现状。

#### (一) 北极合作法律规则主体的多元化

主权国家既是国际法规制的主体,也是北极合作法律规则的制定主体。目前北极合作法律规则的制定主体既包括北极国家,又包括其他北极利益攸关国,呈现出多元化的局面。这些国家在不同层次的合作法律规则制定中参与程度不同,反映了各国在维护北极公共利益尤其是全人类共同利益中的不同表现。

在北极地区拥有领土的北极国家,是受北极问题影响最深、最早关注和重视北极治理的国家。1996年,北极国家根据《北极环境保护战略》建立北极理事会,并多次在北极理事会的高官会议上发表有关北极合作的宣言。2011年,北极国家在北极理事会第七次高官会议上发表《努克宣言》,



将《伊卢利萨特宣言》提及的北冰洋治理主体从北冰洋沿岸五国扩大到北极国家。<sup>①</sup>虽然北极理事会仅属于政府间高级论坛,北极国家却通过该平台形成了国家间宣言、区域性条约等合作法律规则,在保护北极环境、促进北极可持续发展方面发挥了重要的作用。

近年来,随着北极经济发展和自然环境变化,北极国家逐渐认识到其他北极利益攸关国在解决北极治理问题方面所能发挥的作用,北极国家制定的合作法律规则也在一定程度上体现出对其他北极利益攸关国利益的考虑。北极国家通过北极理事会制定的《北极海空搜救合作协定》和《北极海洋油污预防与反应合作协议》虽不直接适用和约束其他北极利益攸关国,却赋予这些国家一些基本权利,鼓励其通过国家合作积极应对环境保护、搜救等北极问题。<sup>②</sup>此外,北极理事会已于2013年接受中国、日本、韩国等北极利益攸关国成为北极理事会的正式观察员。随着北极国家态度的转变,其他北极利益攸关国逐渐开始与北极国家形成一些双边合作法律规则。<sup>③</sup>这些行为都为其他北极利益攸关国参与北极国家管辖范围内的北极事务提供了机会。但在渔业管理方面,其他北极利益攸关国却受到北冰洋沿岸国的间接限制。<sup>④</sup>2015年北冰洋沿岸五国通过《北冰洋中心渔业管理宣言》,要求在以科学为依据的渔业管理措施到位前,暂时禁止在北冰洋中央的公海从事商业渔业<sup>[29]</sup>。虽然宣言也表达了未来要发展成被北极国家和其他北极利益攸关国共同接受的国际公约的愿望,但是由于其他北极国家和北极利益攸关国未能直接参与该合作法律规则的制定,宣言本身更多体现的只是北冰洋沿岸五国的利益。2016年,北冰洋沿岸国与包括中国在内的利益攸关国共同进行北极中心水域渔业协定的谈判,尽管在探捕渔业、允许商业捕捞的时限以及该协定的法律拘束力等方面存有争议,但各方仍表达了达成一致意愿的决心。<sup>⑤</sup>

上述合作法律规则反映出北极合作法律规则体系的一个重要特点,即北极国家是北极区域性合作法律规则的主要制定主体,其他北极利益攸关国主要在北极国家的主导下通过双多边合作法

律规则参与区域性北极事务。该特点既说明北极国家在区域合作中具有主导地位,又在一定程度上反映了北极国家和其他北极利益攸关国对北极区域性事务的共同参与。北极域内外国家共同制定的合作法律规则不仅成为其他北极利益攸关国参与北极事务的重要依据,而且反映了北极国家和其他北极利益攸关国对北极公共利益的共同维护。

《斯匹次卑尔根条约》(以下简称《斯约》)是北极国家和其他北极利益攸关国共同参与的重要合作法律规则。各缔约国在承认挪威对斯岛享有主权的前提下,可以享有条约赋予的自由进入、渔猎、采矿、商业活动等多项权利。<sup>⑥</sup>但是自《公约》生效之后,挪威和其他缔约国就《斯约》是否适用于大陆架及专属经济区问题产生了分歧。<sup>⑦</sup>目前

① 2008年北冰洋沿岸五国在《伊卢利萨特宣言》中提出,“海洋法框架下北冰洋沿岸五国是保护北冰洋的主要管理主体”;2011年北极国家在《努克宣言》中要求北极国家在北极理事会主导下加强关于人类发展、海洋环境、科学考察等北极事务的合作。参见 The Ilulissat Declaration 2008, para 5, and “Nuukdeclaration2011”, p 2-5.

② See Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, article 18. And See Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, article 17.

③ 目前中国已经与冰岛达成北极合作框架协议。

④ 早在19世纪末北极域内外国家也曾就包括北冰洋在内的一些海域中渔业管理和养护达成相关合作法律规则,如1980年《关于渔业和大陆架问题的协议》和1994年《中白令海峡鳕鱼养护与管理公约》。但是,近年来北冰洋沿岸国却通过一些宣言不断强调其在北冰洋渔业管理方面具有一定的特殊地位,如《伊卢利萨特宣言》和《奥斯陆宣言》。

⑤ Kevin McGwin, The Arctic Journal, December 1, 2016. <http://the-arctic-journal.com/business/2734/no-agreement-arctic-fisheries-moratorium>.

⑥ Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, Article 2, Article 3, Article 5 and Article 9.

⑦ 挪威认为,《斯约》所确定的共同开发区域仅到12海里领海界限,各国仅在该区域享有自由进入、捕鱼狩猎和商业活动等权利。其他缔约国家认为,虽然《斯约》中没有涉及群岛周边水域,但应当根据海洋法制度的变化,推定该公约制定的目的,将条约规定的范围扩大到相关区域。

其他北极利益攸关国主要通过《斯约》在北极地区开展科学考察活动。中国在斯岛建立了在北极地区的第一个科学考察站——黄河站,专门进行北极科学考察活动。但是,在资源开发利用等经济性活动中,北极利益攸关国的参与程度较低。实践中,挪威在领海以外建立了诸多渔业保护区,以保护斯瓦尔巴地区的渔业资源<sup>[30]</sup>。中国等北极利益攸关国无法直接依据《斯约》参与该地区的捕鱼活动,需要另行与挪威签订双边合作法律规则才能实现对该地区相关事务的参与。<sup>①</sup>

联合国和其他组织制定的国际条约是北极国家和北极利益攸关国在全球层面共同参与北极事务的主要合作法律规则。目前各国在联合国主导下缔结的《公约》成为各国解决各种海洋问题的基本法律框架。联合国环境规划署和国际海事组织在应对全球气候变化、保护生物多样性、防治海洋环境污染、保证航行安全以及海上搜救等方面制定了不同的国际条约。北极国家和其他北极利益攸关国作为这些国际组织的成员国,可以直接参与合作法律规则的制定,充分发表意见,平等行使表决权。最终形成的国际公约既能够充分考虑各国不同的利益需求,又能够体现北极国家和其他北极利益攸关国关于维护全人类共同利益的一致要求,是其他北极利益攸关国参与程度最高的北极合作法律规则。

此外,一般法律原则和习惯国际法更从宏观角度反映了北极国家和其他北极利益攸关国共同推动北极合作法律规则发展的现状。国际合作原则要求各国不论社会制度、意识形态、种族等方面有何差异,均有义务在处理经济、社会、文化及人类福利等国际问题时进行国际合作,尊重和保全人类的基本权利和自由。<sup>②</sup> 人类共同继承财产和人类共同关注事项则从全人类共同利益的角度表达了国际社会关于共享“区域”资源、保护人类生活环境的共同愿望。公海捕鱼自由、公海科考自由、航行自由等习惯国际法从海洋法的角度强调了各国享有平等参与海洋公共事务的自由。北极国家和其他北极利益攸关国既以国家实践促进这些规则的形成,也以国家实践推动这些规则在北极地区的适用,共同维护北极地区的全人类共

同利益。

从区域层面到全球层面,北极合作主体不断扩大,北极利益攸关国参与北极合作法律规则的程度越来越高。随着北极合作法律规则层次的变化,北冰洋沿岸国和其他北极利益攸关国之间的利益协调更加明显。以北极国家为主导的区域性合作法律规则和北极域内外国家共同参与的全球性合作法律规则,反映了北极各治理主体对北极全人类共同利益的维护。

## (二) 北极合作法律规则内容的广泛性

从20世纪冷战结束至今,合作一直是北极地区发展的主题,各国在不同领域中通过合作共同参与北极事务。现有北极合作法律规则体系的合作范围覆盖了专属经济区、大陆架、公海和国际海底区域等海域,内容涉及资源、环境、航运、非传统安全等领域,全面反映出各种北极治理问题的法律规制现状。

双边合作法律规则是目前各国参与北极国家管辖范围内的渔业捕捞和资源开发事务的重要方式。挪威与冰岛、俄罗斯通过双边协定在海洋划界的基础上合作管理所涉水域渔业活动,共同开发大陆架能源。近年来,其他北极利益攸关国也逐渐与北冰洋沿岸国签订双边合作法律规则,加入开发北极能源的行列。2011年,中国与俄罗斯签订有关天然气合作的议定书,开启两国的能源合作进程。2013年,中国石油公司与俄罗斯石油公司进一步签署了巴伦支海和伯朝拉海洋大陆架部分的勘探协议,以企业合作形式支持中国和俄罗斯的能源合作<sup>[31]</sup>。2015年,中国石油公司又通过持股参与了俄罗斯亚马尔液化天然气项目,该项目目前正在实施,预计2019年全面投产<sup>[32]</sup>。中俄在亚马尔的油气开发合作虽然不是签订条约

<sup>①</sup> 俄罗斯、冰岛、丹麦等国已经与挪威制定专门的双边协定解决在该地区的渔业合作问题,而且俄罗斯和挪威在2015年关于分区边界和斯瓦尔巴渔业保护区的问题又签订了新的协议,对配额的期间、过渡捕捞问题进行介绍,进一步加强两国在该地区的渔业合作。中国等其他北极利益攸关国尚未与挪威在斯瓦尔巴地区达成有关渔业合作的法律规则。

<sup>②</sup> 参见《联合国宪章》第1条第3项。

而是以持股形式合作,但也属于北极合作的一种形式,是促进中国与俄罗斯共同勘探和开发北极能源的重要方式。

北极国家为有效应对管辖范围内的海洋科学研究、非传统安全和海洋环境保护事务,形成了各种多边合作法律规则。1990年北极国家在加拿大成立国际北极科学委员会,该组织的《国际北极科学委员会章程》成为北极国家进行北极科学考察合作的重要实践。此外,一些北极利益攸关国还通过双边协定加强北冰洋沿岸国管辖范围内的科学研究合作。<sup>①</sup>2011年北极国家通过北极理事会制定有关北极海空搜救的区域性条约,细化了各国在北极海空搜救事务的权利义务,强调各国在北极海空搜救事务上的国家合作。各国关于海洋环境保护的合作法律规则较为广泛。除了北极国家制定的有关北极环境保护的区域性合作法律规则外,北极域内外国家还在全球层面形成了《联合国气候变化框架公约》《生物多样性公约》等一系列国际公约。随着气候变化和生物多样性等人类共同关注事项的发展,各国在保护北极环境方面又有了新的发展。2015年11月,各国在《联合国气候变化框架公约》第二十一次缔约方大会上通过《巴黎协定》,确立“自主贡献”减排机制,各国将根据自身情况自主确定减排目标以应对气候变化问题。此外,联合国还在2015年第七十届联合国大会中发布拟定有关国家管辖范围外生物多样性保护公约的决议,<sup>②</sup>将生物多样性保护范围从国家管辖范围内扩展到国家管辖范围外。这些新的合作法律规则的发展动向对解决北极公共事务而言意义重大。

虽然北冰洋沿岸国对其专属经济区拥有管辖权,但各国在该海域和国际航行海峡中都拥有自由进入的权利。各国除了可以在国际海事组织主导下制定有关海上航行的合作法律规则,还可以通过合作共同开发和利用北极航道。尽管目前国际社会对于北极航道是否属于国际航行海峡还存在争议,但为了有效利用北极航道,实践中加拿大、俄罗斯与其他国家通过双边合作的形式共同开发和利用北极航道。1988年,美国与加拿大签订《北极合作协定》,通过破冰船合作实现两国共

同利用北极航道。中国等其他北极利益攸关国也逐渐与加拿大、俄罗斯建立双边合作以实现北极航道的有效利用。自2013年中国商船“永盛号”首次穿越了东北航道以来,中国远洋运输公司多次派船经东北航道进行航行,并计划经过北冰洋向欧洲开通定期船班<sup>[33]</sup>。合作开发和利用北极航道成为各国解决北极航运问题的有效途径。

北极国家管辖权并未覆盖整个北极地区,北冰洋公海和国际海底区域作为北极公共区域为各国进行更广泛的北极合作提供了基础。北极域内外国家通过《公海捕鱼和生物资源保护公约》等合作法律规则规定各国具有管理和养护公海生物资源的义务,这种养护不仅包括目标物种,还包括非目标物种以及提供它们生存条件的海洋生态系统<sup>[34]</sup>。北冰洋沿岸五国为保护中央北冰洋公海渔业,以非正式协定的方式禁止各国在科学渔业管理措施制定前在该海域捕鱼。目前各国关于北冰洋国际海底区域资源开发的合作法律规则较少,因为国际社会将国际海底区域及其资源视为人类共同财产,各国主要通过与国际海底管理局合作参与该地区的资源勘探开发活动。对于北极公海的环境保护、航运以及搜救等非传统安全事务,各国主要在联合国及其专门机构主导下参与北极合作。

北极合作法律规则的现状反映出从北极国家管辖范围内到北极国家管辖范围外,北极合作的范围越来越广泛,合作内容也越来越丰富。北极合作法律规则随着各国的利益协调,为各国解决北极治理问题提供了基本的路径。

### (三) 北极合作法律规则形式的多样化

法律规则作为各国长期博弈的结果,既是国

<sup>①</sup> 例如,2012年温家宝总理访问冰岛时与冰岛签订了多项合作协议,这些协议主要限于科学研究领域,为两国在北极地区加大研究合作提供诸多机会。2015年加拿大和瑞典签订《北极科学合作协议》,为各国在北冰洋沿岸国管辖范围内进行科学研究提供了合作范例。

<sup>②</sup> 参见《有关国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用问题拟订一份具有法律约束力的国际文书的决议》,A/69/PV.96. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/PV.96](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/PV.96).

家利益的体现,又是维护公共利益的保障。现有的北极合作法律规则体系既包括以国际条约为主的硬法,又包括不具有法律约束力的软法,体现了北极合作法律规则形式的多样化。

硬法是各国参与北极治理、进行北极合作的主要依据。首先,全球性硬法是各国进行北极合作的主要形式。一般法律原则、习惯国际法和联合国等政府间国际组织制定的各项国际公约为各国进行北极合作提供了基本的法律框架,涵盖了各种北极问题。其次,区域性硬法是各国参与北极治理的新形式。北极国家所制定的《北极海空搜救合作协定》和《北极海洋油污预防与反应合作协议》由于赋予非缔约方参与和合作的权利而具有一定的域外效力,成为北极利益攸关国参与北极区域事务的重要依据。最后,双边硬法是各国进行北极合作的重要补充。各国在尊重北极国家主权、主权权利和管辖权的前提下,与北极国家签订双边合作协议,共同参与国家管辖范围内的北极事务。

由于硬法权利义务明确,又具有法律约束力,在北极治理中愈来愈得到各国的青睐。但是这些硬法的形成过程却颇为复杂,需要经过长期协商和发展,而有些硬法也是从软法发展演变而来的。国际海事组织主导制定的《极地水域船舶航行规则》(以下简称《极地规则》)就是软法发展成硬法的典型代表。2002年,国际海事组织首先制定了《极地冰覆盖水域船舶航行指南》,对极地水域中船舶航行进行统一规范,2009年又在上述指南的基础上制定了《极地水域内船舶航行指南》。这两部针对北极航行的指南并不具有强制性约束力,仅为北极海域航行的建议范本,在制定后也未能得到各国的有效遵守<sup>[35]</sup>。随着各国对航行自由的认识,在利益上逐渐达成共识,2015年国际组织在上述软法的基础上通过了《极地规则》,这一硬法规则的出台标志着北极形成了统一的具有强制约束力的航行规则<sup>[36]</sup>。北极国家通过北极理事会来制定区域性硬法也说明北极理事会在硬法形成中发挥一定的作用。<sup>①</sup> 北极理事会本身不属于政府间国际组织,北极国家在北极理事会形成之初主要通过各项软法参与北极治理。自中

国、日本、韩国等成为北极理事会的观察员以来,北极理事会开始平衡北极国家和其他北极利益攸关国在各项北极事务中的参与度,逐渐推动北极国家制定相关硬法,强化北极国家和其他北极利益攸关国之间的合作。

软法发展为硬法是一个漫长的过程,在各国利益尚未达到统一的情况下,软法则成为各国进行北极治理的实然选择。目前软法多存在于资源、环境、科学考察等领域。联合国粮农组织制定的《负责任渔业行为守则》等和北冰洋沿岸五国发布的《奥斯陆宣言》是有关渔业养护和管理的主要软法。这两部合作法律规则的共同点都是不具有强制性的法律约束力,区别则在于后者专门适用于北极国家管辖范围内海域。目前各国尚未形成有关能源合作的软法,但为了防止在能源开发中对海洋环境造成损坏,北极理事会下属保护北极海洋环境工作组发布了诸多关于北极能源开发活动的指南,要求各国在参与北极国家管辖范围内能源开发活动时遵循统一的活动标准。这些活动指南以北极国家的自觉遵守为主,不具有法律约束力。环境领域的软法特征更加明显。各国在人类环境与发展大会等国际会议上形成的各项宣言、为应对气候变化所形成的各项联大决议,以及北极国家所签署的《北极环境保护战略》都属于有关北极环境治理的软法。《国际北极科学委员会章程》作为北极科学考察领域的重要合作实践,也是一部没有法律约束力的软法。此外,北极国家在历次北极理事会部长会议上形成的各项宣言,也以软法形式强调各国尊重北极原住民利益,通过合作合理利用北极资源、共同保护北极环境、促进北极发展。这些有关环境保护和科学考察的软法适用于整个北极地区,并不像资源领域的合作法律规则那样明确区分适用范围。

现有北极合作法律规则体系是主权国家主导的无约束性的软法和有约束性的硬法的混合<sup>[37]</sup>。从区域治理到全球治理,从双边合作到多边合作,软法和硬法普遍存在,彼此混合又相互

<sup>①</sup> 具体指2011年的《北极海空搜救合作协定》和2013年的《北极海洋油污预防与反应合作协议》。

独立,共同在北极治理中发挥作用。软硬法混合是北极治理的重要特征,也是各国解决北极问题的主要依据。纵观整个北极合作法律规则体系可以发现:政府间国际组织主导的全球性合作法律规则是北极治理的主要法律框架,北极国家制定的区域性软法和硬法是北极治理的核心,其他北极利益攸关国与北极国家在各领域开展的双边合作是北极治理的补充。这种多层次、多领域、多形式的北极合作法律规则体系是否能够充分反映北极域内外国家和全人类共同利益还是一个值得考察的问题,需要根据善治的要求,对北极合作法律规则的现状进行全面的评估和分析。

#### 四、以善治为目标的北极合作法律规则的评估和扬弃

善治与北极合作法律规则存在密切的联系:一方面,北极合作法律规则是北极善治在国际法上的体现;另一方面,北极合作法律规则需要以善治为目标,即在合作的基础上充分反映北极域内外国家乃至全人类共同利益。当今北极治理是一个多层次、多领域、多形式的国际议题,需要系统的分析和评估方能判断现有北极合作法律规则体系是否能够反映北极公共利益的最大化,是否符合其应然状态,从而为促进该体系的发展和完善提供理论指导<sup>[5]</sup>。

##### (一) 对以善治为目标的北极合作法律规则体系的评估

在国际法语境下对北极善治进行解读,就是建立一个能够规制和解决北极各领域问题,有效维护北极各利益攸关方并达到维护公共利益之目的的法律规则体系。那么,在前文梳理了北极合作法律规则体系的实然状况后,是否可归纳出该体系维护了北极利益攸关方公共利益的结论?现有的合作是否覆盖了北极所有的治理问题?所形成的各项合作法律规则是否得到有效实施呢?这些问题是评估北极合作法律规则体系的核心。

##### 1. 北极区域治理对全人类共同利益维护不足

各国在海洋法剩余权利、公海自由、国际海底区域之人类共同继承财产以及“人类共同关注事项”中具有共同的利益。各国实现海洋权益统一

的过程即维护人类共同利益的过程。以善治为目标的北极合作法律规则体系应当反映出北极国家和其他北极利益攸关国对北极治理的共同参与及对人类共同利益的维护。

北极国家和其他北极利益攸关国共同参与的区域性合作法律规则和全球性合作法律规则都说明北极事务具有一定的公共性。北极国家主导的区域性合作法律规则反映了北极区域治理的现状,在一定程度上也体现了北极国家和其他北极利益攸关国之间的利益协调。<sup>①</sup>但是其他北极利益攸关国毕竟不是这些区域性合作法律规则的缔约方,北极国家主要将自身作为北极区域合作的核心,其所制定的区域性合作法律规则不能完全体现北极利益攸关国关于环境保护、海上搜救等全人类共同利益的需求。事实上,北极国家认为北极国家在国家利益和治理目标上具有一致性,享有高于其他北极利益攸关国的地位。<sup>②</sup>这使得北极区域治理在利益协调的基础上又具有一定的排他性。这种排他性也使得北极国家成为主导北极区域合作法律规则的集体,尽管北极国家已经认识到其他北极利益攸关国在北极治理中所能发挥的重要作用,但仍然不希望其他北极利益攸关国过度参与北极事务。

北极国家和其他北极利益攸关国共同参与的全球性合作法律规则主要反映了北极全球治理的包容性。北极国家和其他北极利益攸关国通过全

<sup>①</sup> 北极国家为有效保护北极环境、应对海上搜救、合理有效利用北极,在区域性合作法律规则中实现了其他北极利益攸关国一定的权利,允许其他北极利益攸关国通过双边合作法律规则参与北极国家管辖范围内的北极事务,在一定程度上实现了北极国家和其他北极利益攸关国之间的利益均衡。

<sup>②</sup> 中国等北极利益攸关国虽在北极理事会处于观察员国,但不享有表决权,无法像北极国家一样参与合作法律规则的制定。例如,北极国家在接纳中国等北极域外国家成为正式观察员时,发布了《努克标准》对其行为和权利进行严格的限制;北冰洋沿岸五国在没有其他北极利益攸关国参与的情况下发布《奥斯陆宣言》,无法体现其他北极利益攸关国关于维护北极公共利益的诉权。其他北极利益攸关国只能被动地根据北极国家的需要参与北极事务。

球性合作法律规则共同参与北极公共事务,平等且充分地表达意见,为维护全人类共同利益不断进行利益协调,最终使北极治理满足大多数国家关于维护北极公共利益的需求<sup>[38]</sup>。这种包容性能够促使国际社会作为一个整体共同参与北极治理,所有国家既可以共享北极治理带来的成果,又承担相应的责任,有利于北极地区的可持续发展和稳定。

虽然北极合作法律规则的现状在一定程度上反映了善治对北极国家和其他北极利益攸关国共同参与北极治理、维护人类共同利益的要求,但北极区域合作的排他性使现有的北极区域合作法律规则未能有效地将所有北极利益攸关方容纳进来,北极利益攸关国难以在北极区域合作中充分发挥作用,北极区域治理对人类共同利益维护不足。未来北极合作法律规则体系的发展应重点关注北极利益攸关国的参与,以便达到北极善治对于维护公共利益的要求。

## 2. 北极合作领域逐步拓宽

合作是各国参与北极治理的主要方式。随着北冰洋沿岸国和其他国家海洋权益的统一,北极各治理主体之间利益重合度逐渐上升,北极合作应当更为普遍。以善治为目标的北极合作法律规则体系要求随着北冰洋沿岸国主权的削弱,合作的内容越来越广泛,能够涵盖所有北极治理问题。北极事务的公共性特点越来越明显,现有的北极合作也在不断向前发展。合作主体从北冰洋沿岸国扩大到北极国家,再扩展到其他北极利益攸关国;北极合作内容更加广泛,涉及生物资源养护和管理、能源开发、环境保护、航道利用、海洋科学研究和海空搜救等事务;合作形式也从双边协定逐渐发展成多边甚至全球性的合作法律规则。这些特点充分说明北极合作具有广泛性,随着北极国家和其他北极利益攸关国利益重合度的上升,北极合作领域还在逐步拓宽。

北极合作法律规则的现状也说明目前北极合作分布均衡,基本覆盖了所有北极问题,符合北极善治的要求。但北极合作能够覆盖各类北极问题并不意味着可以解决所有北极问题,现有的北极合作法律规则体系是否能够实现北极有效治理还需要根据各合作法律规则的具体实施情况进行更

深入的分析。

## 3. 北极合作法律规则缺乏有效实施

良法是北极善治的国际法基础。以善治为目标的北极合作法律规则体系不仅要求各项合作法律规则满足良法的形式特征,使各国的权利义务得到公平分配,而且要求良法得到有效实施,以软硬法混合模式共同在北极治理中发挥作用。

通过前文对现有北极合作法律规则的制定主体的总结可以发现,某些合作法律规则并未将所有北极治理主体纳入其中。因此,这些规则在权利义务分配上不能满足各北极利益攸关方的利益诉求,在实践中得不到有效实施。例如,北极国家制定的《北极海空搜救合作协定》和《北极海洋油污预防与反应合作协议》。虽然赋予了北极国家之外的其他北极利益攸关国享有参与北极合作的权利,但由于这些国家不是上述条约的缔约国,无法通过条约充分体现其关于参与海上搜救、保护海洋环境的利益诉求。这些条约能否对其他北极利益攸关国发生效力主要取决于其自身的选择。再如,《奥斯陆宣言》也由于未能充分反映北极利益攸关国关于公海捕鱼的利益可能面临实施困难的问题。根据公海自由原则,北极域内外国家都是北极公海渔业管理的主体。北冰洋沿岸五国在未与其他国家协商的情况下单独宣布禁止北冰洋中心渔业捕捞,忽视了其他国家的合法权益。在缺少其他北极利益攸关国参与的情况下,该宣言注定无法得到各国的有效遵守。

北极治理中的软法由于不存在外在的强制性制约因素,其实施也存在困难。例如,北极理事会所制定的各项能源开发活动指南由于缺乏国家合作的意思表示,在北极治理中的地位并不高;而北极国家通过北极理事会或国际北极科学委员会所制定的各项软法因并未具体规定各国的权利义务,缺乏可操作性,也难以实现国家之间的深层次合作。因此,实践中各国可能会基于维护国家形象等因素根据这些软法规则进行自我约束,但是一旦出现履行成本过高或者履行结果可能与本国所追求的国家利益不一致的情形时,各国就可能不再履行其规定。

根据上述分析,现有的北极治理中的硬法和

软法的实施效果并未达到最优,既源于软法制度的先天不足,也因为部分合作法律规则未能充分反映北极各治理主体维护北极公共利益的诉求。不均衡的权利义务分配使得全人类共同利益的维护无从实现,难以实现北极善治。鉴于目前北极合作法律规则体系存在诸多问题,北极治理的现状距离善治的要求仍存在差距,需要进一步完善和发展。

## (二) 北极合作法律规则的扬弃

通过上述评估可以发现北极国家在北极区域治理中占据主导地位。虽然现有的合作已经覆盖所有北极事务,但是所形成的各项合作法律规则却由于缺乏有效实施难以在北极治理中发挥有效作用。现有的北极合作法律规则体系在缺乏北极利益攸关国全面参与的情况下必然无法真正维护人类共同利益。因此,北极各治理主体需要在北极合作法律规则体系评估的基础上,按照善治的目标进一步对现有的合作法律规则予以完善,使其能够充分实现对人类共同利益的保护。

### 1. 坚持通过政府间国际组织完善北极治理

北极的诸多治理问题已超越国家管辖范围成为国际治理问题,主要包括生物资源的养护、环境保护和航行自由等。针对这些具有跨区域特征的国际问题,全球层面的合作法律规则将对北极治理发挥重要作用。

尽管全球性合作法律规则多数情况下仅为各缔约国参与北极合作提供框架性的要求,缺乏详细的实施规则,但这些规则为北极域外国家参与北极合作提供了最基本和最重要的法律依据。作为北冰洋沿岸国和其他国家长期博弈的结果,这些全球性规则能够充分反映北极域外国家的利益,且绝大多数以硬法形式存在,能有效地保障实施,对北极区域合作法律规则产生了一定的影响。因此,未来北极合作法律规则体系发展应当坚持全球性国际条约在北极治理中的框架性作用。北极利益攸关国有必要抓住机遇,积极参与有关北极治理的全球性规则的制定,最大限度地维护各国在北极的公共利益。

### 2. 扩大北极利益攸关国参与的双边和多边北极合作

双边和多边合作法律规则是北极治理的主要

方式,未来北极合作法律规则的发展应当注重北极利益攸关国的参与,与北极国家共同推动双边和多边合作实践的发展。

第一,北极利益攸关国可以通过双边合作共同与北极国家开发北极能源。虽然《公约》赋予北冰洋沿岸国对其专属经济区内的资源享有主权权利,但为了实现资源的有效利用,推动国家间经济的发展,实践中北极国家逐渐表露出与北极利益攸关国共同开发北极能源的意愿。2015年12月16日,俄罗斯联邦政府总理对中国进行访问时明确提出“要加强北方海航道开发利用合作,开展北极航运研究”。这标志着北极合作被正式纳入中俄两国全面战略协作伙伴关系中,对于中国参与北极治理、北极开发和北极保护具有重要的象征意义。在北极地区,北极域内外国家关于北极能源的合作开发可能会成为未来北极合作法律规则体系的新趋势。

第二,北极利益攸关国应通过多边合作增强对全人类共同利益的保护。《斯约》为北极域内外国家参与北极资源、环境、航道、科学研究等事务提供了法律依据,但是该规则仅适用于斯瓦尔巴地区,在其他广泛北极区域还缺乏北极各利益攸关方共同参与的多边合作。北极域内外国家共同参与制定的多边合作法律规则可以对北极可持续发展产生重要影响。实现北极善治,既需要继续发扬《斯约》体现的合作精神,同时也要扩大北极域外国家参与北极地区的相关合作,从而促进北极相关事务中的多边合作法律规则的形成。

### 3. 促进北极合作法律规则的有效实施

通过对北极合作法律规则体系的评估可以发现,北极国家主导的部分合作法律规则并没有得到有效实施,未能全面解决各种北极治理问题。因此,北极合作法律规则未来的发展既要以北极国家和其他北极利益攸关国的共同参与为基本要求,也要不断完善软法的激励机制,坚持诚实信用原则以保证软法的有效实施。

对于权利义务尚未得到公平分配的合作法律规则而言,如何调整规则本身是完善北极合作法律规则体系的重点。要保证北极合作法律规则能够充分反映所有北极利益攸关国关于维护北极公

共利益的共同诉求,首先要将该事务所涉及的所有北极治理主体都容纳进来。在各国尚不能达成一致意见又亟须解决问题的情况下,北极域内外国家共同制定的软法就成为各国的现实选择。虽然软法不具备强制性的法律约束力,但由于该合作法律规则由北极域内外国家共同制定,能够最大限度地体现各北极治理主体关于保护人类共同利益的追求,其内容符合良法的标准,将为各国在实践中的实施提供一定的基础。

良法不仅要求北极合作法律规则的权利义务得到公平分配,还需要得到有效遵守和实施。不同形式的合作法律规则的实施程度不同:硬法由于权利义务明确具体,具有法律约束力而容易得到有效实施;软法则由于不存在外在的强制性的制约因素,得到有效实施的难度相对较大。因此,如何加强软法的实施效力就成为目前完善北极合作法律规则体系的重要环节。

第一,北极域内外国家可以在现有软法的基础上发展新的硬法。随着全球气候的影响,北极环境保护已经成为国际社会的共识。目前北极域内外国家在北极环境保护中的利益诉求逐渐一致,利益重合度增加,在这种情况下,北极域内外国家可以在现有软法的基础上形成新的硬法以代替软法。

第二,通过建立激励机制保证北极域内外国家遵守共同制定的软法。虽然目前北极域内外国家在环境领域的利益已经趋向一致,但是在其他领域北极国家与北极域外国家之间仍然存在众多利益分歧,难以在短时间内形成统一的硬法规则。这种情形下制定一定的惩罚措施或激励措施,可以有效促使北极域内外国家有效地遵守和实施软法。

同时还应注意到,目前经济性事务尚未在国家间形成合作法律规则,而主要以民间合作方式在进行。虽然这些事务不属于公共利益的范畴,但是基于共赢目标,未来也可以将其纳入到北极合作法律规则体系的范畴,使该体系更加丰富。作为国际社会的重要组成部分,无论是北极国家还是其他北极利益攸关国,都希望北极合作法律规则体系能够朝着有利于整个国际社会集体利益

的方向发展<sup>[39]</sup>。目前北极合作法律规则现状与应然状态存在较大差距,北极域内外国家在调整各项合作法律规则内容的基础上,更应当严格遵守各项合作法律规则。中国有责任积极参与北极合作法律规则的完善,努力寻找机遇推动北极善治的发展。

## 五、中国参与北极合作法律规则完善的机遇

随着北极治理的公共性愈加明显,其他北极利益攸关国和北极国家通过合作维护北极公共利益逐渐成为实现北极善治的必由之路。作为北极重要的利益攸关国,中国有必要以维护全人类公共利益为己任,积极与北极国家或其他北极利益攸关国开展双边、多边合作,促进北极合作法律规则的有效实施,推动北极善治的实现。

### (一) 建立人类命运共同体,实现北极善治

面对复杂的北极问题,中国可以通过提出新的国际法理念引导各国从善治角度关注北极治理问题。2011年,中国国务院在《中国的和平发展》白皮书中提出,“要以命运共同体的新视角,寻求人类共同利益和共同价值的新内涵”<sup>[40]</sup>。这一概念的提出为中国从全球角度参与北极治理提供了新的视角。各国在“人类命运共同体”概念的引导下,更容易在北极治理中发现彼此间的共同利益。

由于维护全人类的共同利益一直是中国等北极利益攸关国参与北极治理的主要目的,所以各国在有效应对气候变化、防止环境污染、保证北极可持续发展等方面具有一致的利益追求,而这些利益也是北极国家所要维护的。这些关乎全人类发展的共同利益成为北极国家和其他北极利益攸关国共同参与北极治理的坚实基础。将这些具有一致性的利益发展成各国所共同接受的共同利益,还需要通过人类共同命运体这一桥梁。目前人本主义和共同利益下的国家责任成为当今时代国家利益内容的新发展,中国可以通过建立人类命运共同体使参与北极治理的各国共同认识到北极存在的全人类共同利益,引导各国将这种共同利益纳入国家利益的范畴。各国只有共同认识到维护全人类共同利益是进行北极治理的根本目



的,能够在保护环境、维护全人类共同利益的行动中有更好的表现。

中国在建立人类命运共同体的过程中应注重促进国际社会对北极治理中域内外国家关系的新认知<sup>[41]</sup>。一致的身份认同有助于促进各国对北极全人类共同利益的认识。中国可以积极向世界宣示和弘扬中国的国际法治主张,改善北极国家和其他北极利益攸关国对中国在北极地区的身份认知,提高中国在北极治理中的地位。北极地区的发展与全人类的命运休戚相关,中国提出建立人类命运共同体恰好契合了保护北极全人类共同利益的需要。通过建立人类命运共同体,中国可以与北极国家以及其他北极利益攸关国实现关于北极利益的统一,共同促进北极善治的实现。

### (二) 倡导合作共赢理念,积极参与北极双边合作

合作共赢既是进行和平外交的重要原则,也是中国在北极地区开展国家合作的基本原则。中国以合作共赢为原则,积极参与北极双边合作,是促进北极合作法律规则完善的重要举措。

合作共赢原则是中国参与北极事务的一项基本原则,正确引导国际社会认同这一原则可以有效促进中国在北极地区的双边合作。2015年10月,外交部部长王毅在第三届北极圈论坛大会上提出了“尊重、合作、共赢”三项参与北极事务的基本原则<sup>[42]</sup>。在北极地区倡导合作共赢原则,一方面,可以向北极国家展现中国特色的国际法理论,加深北极国家对中国的认知;另一方面,也可以通过推动该原则的发展使北极国家认识与中国合作的前景,从而影响北极国家的相关决策。因此,合作共赢原则在中国参与北极事务中具有重要作用。对于中国等北极利益攸关国而言,有关北极治理的双边合作实践主要集中在北极航道利用、资源开发和科学考察领域中。在北极资源合作开发利用等经济性事务中,共赢基础上的双边合作既可以实现北极国家的经济发展需求,又能够解决中国资源紧张问题,进而实现两者有效利用北极航道、资源的共同目的。开发北极资源需要进行相应的科学考察,但是在现有的国际法规则下,其他北极利益攸关国在北极国家管辖范

围内进行科学考察存在一系列障碍。中国无论在沿海国领海还是在专属经济区和大陆架上进行海洋科学研究,都需征得北极沿海国的同意,为此必须加强同北极国家的双边合作<sup>[43]</sup>。合作共赢原则有助于指导中国与北极国家在北极科学考察领域进行合作,建立符合彼此利益的双边合作规则,实现科学研究资料的分享,从而达到共赢的目的。

目前,双边合作是各国参与北极国家管辖范围内北极事务的主要方式。中国积极发展同北极国家的双边关系,在共赢的基础上进行合作,形成具有法律约束力的双边协定,可以为中国有效参与北极治理提供实践和法律支持。

### (三) 提高中国话语权,切实促进北极多边合作

北极地区具有特殊的地理位置和脆弱的海洋环境,北极国家难以单独解决北极问题,因而北极域外国家参与北极合作是北极治理未来发展的必然趋势。根据现代海洋法理论,中国虽然享有参与北极治理的权利和义务,但由于中国不直接毗邻北冰洋,在参与北极治理时受到诸多限制。因此,同北极国家或在相关国际组织主导下进行合作是中国参与北极事务、提高其在北极治理话语权的重要途径<sup>[44]</sup>。北极理事会是北极地区最重要的区域性政府间论坛,中国作为北极利益攸关国,有必要积极发展同北极理事会以及其他北极域外国家的关系,寻找更多机遇参与北极事务。美国学者奥兰扬认为,北极国家在进行决策的时候需要“倾听域外国家的声音”,以充分考虑域外国家在北极地区的合法权益和对北极事务的参与<sup>[45]</sup>。随着北极治理问题日益严峻,北极域外国家在推动北极治理,尤其在应对气候变化带来的环境、生态、航道问题中将发挥愈来愈重要的作用。北极国家也开始有限度地接受北极域外国家参与北极相关事务。

自2013年中国成为北极理事会的观察员国以来,中国在北极治理中的地位逐渐得到提升。尽管中国目前在北极理事会中的作用仍受到诸多限制,但是未来中国可以继续加强同北极理事会等区域性组织的交流与合作,提高中国在北极治理中的地位。近年来北极理事会在平衡北极国家

主权和其他国家环境治理参与、有效应对国际环境变化中具有越来越重要的作用,并逐渐成为北极治理中相关硬法形成的催化剂<sup>[46]</sup>。而北极环境保护一直是中国参与北极治理的重要领域,中国可以借助北极理事会这一合作平台加强与北极国家和其他北极利益攸关国的沟通,扩大与北极理事会的各成员国、其他观察员国的合作,充分发挥观察的影响,促进中国在北极地区的多边合作发展。

(四) 坚持诚实信用原则,保证北极合作法律规则的有效实施

中国参与北极治理必须在国际法的指导下进行,只有以维护全人类共同利益为目标的北极合作法律规则得到有效实施后,才真正意味着北极善治的实现。根据一般国际法原则,各国在法律实施中均应当坚持诚实信用原则,善意履行各自的义务。中国作为一个负责任的大国,更应秉持诚实信用原则,自觉履行中国参与的各项北极合作法律规则,积极承担中国应尽的各项义务和责任。

随着北极合作实践的不断深入,北极合作法律规则体系的完善愈加重要。北极合作法律规则体系呈现出明显的软法特征。与硬法相比,软法不具有法律约束力,实施效力不及硬法,当出现个别国家不遵守其参与的软法规则的情形时,其他国家无法利用外在的强制力对其规范。因为软法的这一特征,削弱了北极合作法律规则的效力。而诚实信用原则可以有效避免这一窘境。中国作为国际社会的一员,在具体实施北极合作法律规则中应坚持诚实信用原则——既遵守国际法秩序下原有的原则和制度,也积极参与未来北极相关的国际秩序的构建,维护国家利益。参与北极治理是一项长期的规划,中国应当不断提升北极事务参与能力,提高中国在北极治理中的话语权和影响力,深化和拓展中国在北极的实质性影响,维护中国在北极地区的合法利益。

(五) 树立法治大国形象,影响北极合作法律规则体系的发展

随着国际体系的变革,中国在参与国际规则的起草、制定、修改等方面的作用不断增强,国际法成为中国参与国际事务的重要基础和基本守

则。中国在参与北极治理时要注重把一些政治性的语言转化为国际法语言,从国际法的角度对现有北极合作法律规则体系中的不合理现象进行批判,确保有关北极的合作法律规则的有效遵守和实施,进而树立国际法治大国的积极形象。

树立法治大国的形象,不仅可以增加中国对国际规则建立的影响力,而且能够拓宽中国参与国际事务的途径,影响北极合作法律规则体系的发展<sup>[47]</sup>。随着在北极影响力的不断增加,中国应当积极参与现有的北极国际法体系中相关规则的制定,提出符合北极可持续发展的利益诉求,积极推动北极人类共同利益的实现。同时,中国需要通过提高综合国力为寻求北极利益提供物质基础。但是,在大力发展中国经济等国家硬实力的同时,也应当注重中国软实力的提升。一方面,可以加强与其他国家的北极合作;另一方面,也可以积极参与北极事务的处理和矛盾的调停。这样做既能够增加中国在北极地区的实质性存在,潜移默化地提升国家软实力,又可以深化中国在北极地区的影响力<sup>[48]</sup>。这种综合性软硬实力的提升有助于中国实现在北极治理中的利益诉求。

## 结 语

全球气候变暖使得北极海冰逐渐融化,北极航道利用成为可能,丰富的渔业、矿产资源也成为各国参与北极事务的重要动力。但伴随而来的是北极海洋环境变得更加脆弱,如何养护和可持续利用北极丰富的自然资源、保护脆弱的海洋环等北极治理问题逐渐引起国际社会的关注。北极善治作为涉及人类共同利益的全球性议题,离不开北极国家和其他北极利益攸关国的共同努力。依据《公约》等相关国际法规则,中国等北极利益攸关国不仅在北极地区享有开发海洋生物资源、航行、海洋科学研究等权利,还负有保护海洋环境、进行海上搜寻救助等义务<sup>[22]</sup>。在北极治理和维护国家利益的双重要求下,北极利益攸关国成为未来促进北极治理良性发展的重要因素。中国等北极利益攸关国在把握北极合作法律规则体系未来发展趋势的基础上,不断寻求机遇参与北极合作,积极促进北极善治。中国作为一个负责任的

大国,不仅要在坚持国际法基本原则的前提下树立积极的大国形象,还要通过不断完善治理理念促进北极国家和其他北极利益攸关国关于人类共同利益的认识,将更多的域外国家纳入到北极合作法律规则体系中,真正实现北极的有效治理。

#### 参考文献:

- [1] 张明副部长在第三届北极圈论坛大会中国专题会议上的主旨发言:中国的北极活动与政策主张[EB/OL].(2015-10-28) [2016-4-19]. <http://www.en84.com/nonfiction/remarks/201510/00016692.html>.
- [2] 刘能治.变动中的北极治理国际法律体系及中国的挑战和机遇[J].中国海商法研究,2013,(4).
- [3] 魏治勋.“善治”视野中的国家治理能力及其现代化[J].法学论坛,2014,(2).
- [4] Our Global Neighborhood. Commission on Global Governance[EB/OL].<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>.
- [5] 王传兴.北极治理:主体、机制和领域[J].同济大学学报:社会科学版,2014,(2).
- [6] 俞可平.全球化:全球治理[M].北京:社会科学文献出版社,2003:3-13.
- [7] 哈斯曼德·穆罕默德·阿斯夫.善治:以民众为中心的治理[M].国际行动援助中国办公室,译.北京:知识产权出版社,2007:10.
- [8] 俞可平.善政:走向善治的关键[J].当代中国政治研究报告,2004.
- [9] 徐崇利.构建国际法之“法理学”——国际法学与国际关系理论之学科交叉[J].比较法研究,2009,(4).
- [10] 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[M].北京:法律出版社,2008:40.
- [11] 白佳玉.中国北极权益及其实现的合作机制研究[J].学习与探索,2013,(12).
- [12] STEIN A.Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World [J]. International Organization, 1982,36(2).
- [13] 刘志云.国际法律制度构建与维持的博弈分析——一种从国际关系理论视角的探讨[J].武大国际法评论,2010,(1).
- [14] 赵骏.全球治理视野下的国际法治与国内法治[J].中国社会科学,2014,(10).
- [15] YOUNG O.The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables [C]//ROSENAU ,CZEMPIEL ,Governance without Government ,P.160.
- [16] 刘志云.论国家利益与国际法的关系演变[J].世界经济与政治,2014,(5).
- [17] 朱景文.“从法治到善治”的思考[J].法制资讯,2012,(5).
- [18] 屈广清.海洋法[M].北京:中国人民大学出版社,2014:64.
- [19] 傅岷成.海洋法精要[M].上海:上海交通大学出版社,2014:251.
- [20] 张海运.《联合国海洋法公约》释义集[M].青岛:中国海洋大学出版社,2006:99.
- [21] 刘惠荣.剩余权利语境下专属经济区内沿海国环境保护管辖权研究[J].求索,2015,(6).
- [22] 韩立新,王大鹏.中国在北极的国际海洋法律下的权利分析[J].中国海商法研究,2012,(3).
- [23] 周忠海.论海洋法中的剩余权利[J].政法论坛,2004,(5).
- [24] 王公龙.国家利益、共有利益与国际责任观——兼论中国国际责任观的构建[J].世界经济与政治,2008,(9).
- [25] ABBOTT K ,SNIDAL D.Pathways to International Cooperation [C]//Benvenisti E ,Hirsh M.The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives.Cambridge: Cambridge University Press ,2004:5-80.
- [26] SNYDER.Soft Law and Institutional Practice in the European Community [C]//Martin S. The Construction of Europe.Kluwer Academic Publishers ,1994:198.
- [27] 何志鹏,孙璐.国际软法何以可能:一个以环境为视角的展开[J].当代法学,2012,(1).
- [28] 曾令良.论诚信在国际法中的地位 and 适用[J].国际法与比较法论坛,2014,(4).
- [29] 北冰洋五沿岸国签署《北极渔业宣言》[EB/OL].(2015-09-14) [2016-6-15]. <http://www.haiyi360.com/news/bencandy-htm-fid-85-id-45610.html>.
- [30] MOLENAAR J.Fisheries Regulation in the Maritime Zones of Svalbard [J]. The International Journal of Marine and Coastal Law ,2012,(1).
- [31] Upstream Online. CNPC Gets Arctic Entry Ticket. <http://www.upstreamonline.com/live/article1321594.ece>.

- [32] 探访北极圈里的中俄能源合作——亚马尔项目 [EB/OL].(2016-05-06) [2016-9-26]. [http://www.china.com.cn/newphoto/news/2016-05/06/content\\_38394921.htm](http://www.china.com.cn/newphoto/news/2016-05/06/content_38394921.htm).
- [33] 中远集团有意开通北方海航线的直达服务业务 [EB/OL].(2015-11-05) [2015-12-20]. <http://www.polaroceanportal.com/article/541>.
- [34] MOLENAAR Erik J. Arctic Fisheries and International Law: Gaps and Options to Address Them [J]. *Carbon & Climate Law Review* 2012.
- [35] 郭培清,卢瑶.北极治理模式的国际探讨及北极治理实践的新发展 [J].*国际观察* 2015,(5).
- [36] BAI Jiayu. The IMO Polar Code: The Emerging Rules of Arctic Shipping Governance [J]. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2015, 30(4).
- [37] 程保志.北极治理机制的构建与完善:法律与政策层面的思考 [J].*国际观察* 2011,(4).
- [38] BARTENSTEIN K.从全球和区域角度看公共性和北极治理 [J].*中国海洋法学评论* 2015,(1).
- [39] 章成.论北极地区法律治理的框架建构与中国参与 [J].*国际展望* 2015,(6).
- [40] 2011年中国的和平发展道路白皮书 [EB/OL].(2011-09-06) [2016-9-28]. [http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content\\_1941204.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm).
- [41] 朱立群.中国参与国际体系的实践解释模式 [J].*外交评论(外交学院学报)* 2011,(1).
- [42] 王毅部长在第三届北极圈论坛大会开幕式上的致辞 [EB/OL].(2015-10-17) [2016-12-06]. <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1306854.shtml>.
- [43] 郭真,陈万平.中国在北极的海洋权益及其维护 [J].*军队政工理论研究* 2014,(1).
- [44] 陆俊元.北极国家新北极政策的共同取向及对策思考 [J].*国际关系学院学报* 2011,(3).
- [45] YOUNG O.The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues [J]. *Technology Review*, 2013, 93(2).
- [46] Koivurova, Timo, Kankaanpää, Paula, Stepień. Innovative Environmental Protection: Lessons from the Arctic [J]. *Journal of Environmental Law*, 2015, 27(2).
- [47] 中华人民共和国和俄罗斯联邦关于促进国际法的声明 [EB/OL].(2016-06-26) [2016-6-25]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/26/c\\_1119111900.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-06/26/c_1119111900.htm).
- [48] 曾令良.国际法治与中国法治建设 [J].*中国社会科学* 2015,(10).
- [49] 许小青.“泛北极圈”国家治理现状及其对我国北极利益选择的影响 [J].*南阳师范学院学报* 2015,(8). [责任编辑:朱磊]

## ABSTRACTS

### On World Significance of the Road of Socialism with Chinese Characteristics

XU Feng

(*Beijing Union University, School of Marxism, Beijing 100101*)

**Abstract:** The road of socialism with Chinese characteristics not only means a lot to China but also has increasingly prominent world significance. To explore the world significance of the Chinese road it is necessary to clarify its basic meaning, theoretical basis, methodological principles, evaluation criteria and practical demands. In terms of the basic meaning, we should define clearly the concept of the world significance and clear up some misunderstandings. As for theoretical basis, we should be clear with the internal logic between world history and world significance of the Chinese road with the guidance of Marx's theory of world history. With regards to methodology, we should have a correct understanding of the dialectical relationship between "Chinese characteristics" and "world significance" and other related issues. For evaluation criteria, we will explore the fundamental basis and conditions of the proposition that Chinese road show its world significance. In the aspect of practical demands, we should convey actively and effectively the positive energy of the Chinese road to the world.

**Key words:** the Road of Socialism with Chinese Characteristics; Chinese Road; World Significance; Marxism; World History

### Research on the Legal System about Arctic Cooperation with the Good Governance Ideal: A View for China's Effective Participation

BAI Jia-yu, WANG Chen-xing

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

**Abstract:** As the highest standard of Arctic governance, good governance plays an important leading role for the development of the future legal system about Arctic cooperation. According to the requirements of good governance, the maritime rights and interests of Arctic states and the stakeholders will gradually develop from the opposite to the unity. Meanwhile, the cooperation between Arctic states and the stakeholders will be more feasible in various fields. Furthermore, the legal system about Arctic cooperation will be constituted by both soft law and hard law. However, in reality, the practical legal system about Arctic cooperation is lack of full protection for the common interests of all mankind, and fails to solve the Arctic issues effectively. Therefore, the Arctic good governance still needs great effort to be realized. As a major stakeholder in the Arctic, it is necessary for China to seek opportunities in the process of development of the legal system about Arctic cooperation from *lex lata* to *lex ferenda*. In addition, China should expand bilateral and multilateral cooperation with Arctic states, and enhance the ability to say in international regimes for the effective participation in the Arctic governance in order to approach the ideal of Arctic good governance.

**Key words:** Arctic Cooperation; Legal System; Soft Law; Stakeholders in the Arctic; Good Governance