

北极治理模式的国际探讨 及北极治理实践的新发展*

郭培清 卢 瑶

摘 要：近年来，北极成为国际热点之一，国内外学术界围绕北极治理进行了大量探索，提出种种方案，主要有“南极模式”、“制度综合体模式”和“海洋法公约模式”等，但这些方案本身即存在问题，且面临着实施层面的各种挑战。北极治理的国际探讨虽然没有结论，但相关实践已然向前迈进：以北极理事会为代表的区域性国际机制不断强化；冰区航运管理规则的制定取得突破性进展；北冰洋核心区的渔业管理讨论向国际社会开放。凡此种种表明，北极国家与其他重要利益相关体在很多领域存在着诸多共同利益，具体领域的治理可能优于全面的综合涵盖，“领域化”比“区域化”更具可行性。

关键词：北极治理 北极理事会 南极模式 联合国海洋法公约

中图分类号：D80 文献标识码：A 文章编号：1005-4812(2015)05-0056-70

近年来，随着全球变暖，北极海冰面积不断缩减。北极战略价值的凸显使其迅速成为大国博弈之地，在国际热点区域榜上赫然有名。北极问题是气候变化触发地缘政治变化的典型个案。虽然权力政治在北极地区依然发挥着重要作用，但也涌现出大量非传统安全问题。因此，通过治理方式、运用合作机制来处理北极事务正成为与北极利益有关的各行为体的共识。自 20 世纪 90 年代起，国际政界和学术界竞拟策略，不断探讨可行的北极治理模式和方案。逐一剖析它们的适用性与局限性，研究国际社会的北极治理实践，是我们进一步开展北极治理研究、

* 本文系 2014 年度国家社科基金重点项目“北极治理与中国参与战略研究”（项目批准号：14AGJ001）的阶段成果。

IPCC2013 年报告确认全球在变暖，人类工业活动是重要推动力。

Michael Klare, “Hotspots of potential conflict in the geo-energy era”, Jan 20, 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/201211414443903202.html>

Alan W. Dowd, “The Arctic Becomes a Hot Spot”, *The American*, December 8, 2013, <http://www.aei.org/publication/the-arctic-becomes-a-hot-spot/>

探索中国参与之道的前提和基础。

一、国内外关于北极治理模式的讨论

在北极成为地缘政治热点之后,为实现对它的善治,国际社会近年来积极开展讨论,提出了如下几种颇具代表性的方案。

(一)“南极模式”

1959年《南极条约》的签署结束了自18世纪开始的国际纷争,以该条约为核心形成的南极条约体系成功运营至今,其确立的“冻结领土”要求、非军事化和科学考察自由的原则,保证了南极冰原的安宁和世界各国的公平参与。北极与南极同属极地,有着诸多的相似性,因此,许多学者、主权国家和国际组织,都曾呼吁效仿《南极条约》签署一个“北极条约”。

国际组织中,欧盟对“北极条约”的倡议十分积极。2008年10月29日,欧洲议会通过决议,建议“参照成功的《南极条约》模式,签署一个国际条约来保护北极”。世界自然基金会(WWF)、国际自然保护联盟(IUCN)等许多环保组织也紧随其后。北极国家中,冰岛走在最前。2008年9月,冰岛的阿库雷里大学发起了“国际专家研讨会”,邀请了全球30多位知名法学家,力推“北极条约”的制定。在知名学者中,澳大利亚的唐纳德·罗斯维尔(Donald Rothwell)是呼吁制定“北极条约”的代表,被称为“全球治理之父”的美国学者奥兰·扬(Oran Young)也在其2000年的研究中提及要订立类似条约。

此外,国内外学术界还提出了其他借鉴《南极条约》的方案,我们姑且称之为“准/类南极模式”: (1)革新版的“北极条约”。代表人物有美国外交委员会成员斯科特·伯格森(Scott Borgerson)。他认为,应充分结合北极自身特点,不能机械地照搬南极经验,制订一个以美国为首、在多边基础上(没有提到哪几

European Parliament, *Resolution of 9 October 2008 on Arctic Governance*, No.15,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0474>

Brooks B. Yeager, “The Ilulissat Declaration: Background and Implications for Arctic Governance”, Presentation prepared for the Aspen Dialogue and Commission on Arctic Climate Change, November 5, 2008,
<http://arcticgovernance.custompublish.com/the-ilulissat-declaration-background-and-implications-for-arctic-governance.4626039-137746.html>

Donald R. Rothwell, “Chapter 6: Initiative for Arctic regional cooperation”, in *The Polar Regions and the Development of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 221-255.

Oran Young, “The Internationalization of the Circumpolar North: Charting a Course for the 21st Century”, 2000, http://www.thearctic.is/articles/topics/internationalization/enska/kafli_0301.htm

边)的统一的“北极条约”。(2)建立北极协商制度。最具代表性的人物是美国南极政策专家詹尼佛·莱曼恩(Jennifer Rhemann),莱曼恩建议效仿南极治理体系,构建协商国(即北极八国)领导、非协商国参与的制度,从而能够既充分利用非北极国家的力量,又限制其对北极事务决策的介入。(3)北极部分海域南极化。其中最具代表性的为中国学者黄志雄,黄志雄提出“冻结”北极海底外大陆架划界的主张,把各国管辖范围之外的北极海域作为“人类共同继承财产”。其他支持“人类共同继承财产论”的学者或官员均可划归此类。

虽然以上种种构想乍看之下都极富吸引力,但“应然”与“实然”大不相同。首先,北极与南极地理环境不同:南极是孤立在地球最南端的冰雪大陆,而北极的主体是一片由主权国家领土环绕的海洋,绝大部分领土不存在争议,因此不存在“冻结领土”的现实性。其次,北极国家的北极地区与本国南部的政治经济中心早已存在紧密的联系,不存在非军事化的任何可能性,这点又与南极截然不同。第三,北极地区实际上业已被众多国际条约和国际组织所“覆盖”,这也都在客观上抑制了“北极条约”的产生。最后,北极问题与南极问题出现的时代背景不同,很难有类似于冷战时代南极治理主张的冲突和力量的制衡。

拟议的“北极条约”还面临一个尖锐的问题——如何确定条约成员的范围?是否应包括其利益相关国?回顾《南极条约》便可发现,该条约系由美国倡导,至今已有50多个国家加入,覆盖面极广。其会员中一种为协商国,可以参与南极事务决策,另一种为非协商国,没有表决权。而北极事务目前基本由周边的北极八国主导,其他国家受到排斥,因而“北极条约”很难达到像参与南极事务那般的深度与广度。

2008年5月28日,环北冰洋五国外长举行会议,签署了《伊路利萨特宣言》,五国认为“……没有必要建立一项新的广泛意义上的国际法制度”以应对日益突出的治理问题,承诺基于海洋法原则解决彼此间的纠纷。该宣言的出现,基本上终结了形成“北极条约”的讨论。2010年,奥兰·扬任指导委员的“北极

Scott G. Borgerson, “Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 2, March/April 2008, pp.73-74, p.77.

Jennifer Rhemann, “Looking Within and Outside the Arctic to Increase the Governance Capacity of the Arctic Council”, *The Arctic Council: Its place in the future of Arctic governance*, p.50.

黄志雄:“北极问题的国际法分析和思考”,载《国际论坛》2009年第6期,第8页。

王秀英:“国际法视阈中的北极争端”,载《海洋开发与管理》2007年第6期,第14页。

郭培清:“北极很难走通‘南极道路’”,载《瞭望》2008年第15期,第15页。

郭培清:“美国政府的南极洲政策与〈南极条约〉的形成”,载《世界历史》2006年第1期,第91页。

Arctic Council, *The Ilulissat Declaration*, Greenland: Arctic Ocean Conference, 27-29 May 2008.

治理国际项目”在最终报告中也提出：至少从目前来看，没有必要“讨论达成一项广泛性的协议，更不用说形成一个具有法律拘束力的条约来治理北极。”同年3月，欧盟也认识到“北极条约”所面临的困难，遂调整方向，欧盟高级代表凯瑟琳·阿什顿（Catherine Ashton）宣布放弃不现实的南极化政策。可以说，有关在北极建立“南极模式”的构想，在未来可预见的的时间里，是基本不可能实现了。

（二）“北极制度综合体模式”与非正式协商机制

美国学者奥兰·扬长期关注北极治理，其贡献包括他所提出的两个方案：

一是组建一个由各种相关制度构成的“北极制度综合体”（Arctic Regime Complex）——即在不同领域建立的不同制度，相互交叠组成一个体系。奥兰·扬本人十分推崇《南极条约》体系，认为它是制度综合体的典范，体系内的安排有利于相互间的协调，形成了一个完善的区域治理制度。在北极治理不同的区域和领域，大量个案化的制度已得到发展，因而“北极治理国际项目”2010年出台的报认为，当务之急是将这些安排予以强化，使之互相支持，构成彼此关联的治理体系，而非重新采用新的方法，导致原本复杂的网络进一步复杂化。

二是建立一个非正式协商机制（Informal Consultative Mechanism）——主要指论坛等机制，既容纳非北极国家，又不削弱北极国家的主导地位，还可与北极制度综合体互为补充。该设想希望充分利用现有的诸多国际论坛，如欧洲安全与合作委员会（CSCE）、世界经济论坛（即达沃斯论坛）、北极海洋论坛等。奥兰·扬强调，在这样一个非正式体制里没有一个中央权威，大家能够进行公

Arctic Governance Project, “Arctic governance in an era of transformative change: Critical Questions, governance principles”, 2010, <http://www.arcticgovernance.org>

Piotr Graczyk, “The Arctic Council Inclusive of Non-Arctic Perspectives: Seeking a New Balance”, in *The Arctic Council: Its place in the future of Arctic governance*, Chapter 9, May 29, 2012, p. 585.

奥兰·扬的两个思想主要体现在文章 “If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative?” 和 2012年8月韩国海洋开发研究院与美国夏威夷东西方研究中心在夏威夷联合举办的“北太平洋北极会议”上的发言中，发言被编纂入会议论文集 *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, Oran Young, Jong Dong Kim & Yoon Hyung Kim, eds., Korea Maritime Institute, 2012.

Report of the Arctic Governance Project, “Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward”, 14 April 2010, p. 13.

Oran Young, “Paper 5: Sorting out the role of non-Arctic states in Arctic Ocean governance presents a puzzle”, in *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, Korea Maritime Institute, p. 289.

平交流。

奥兰·扬提出的以上两个设想，一个侧重规范国家的行为，一个侧重国家间的交流与沟通，二者既各自构成一个庞大的体系，又可彼此交织、相辅相成，但这一设计也并不完美。在北极制度综合体论中，奥兰·扬仅看到每个制度内部能够自足（self-contained），却忽视了制度之间的冲突。从制度碎片化到制度系统化，制度综合体无法自我愈合和完善，有时甚至不可调和。例如，围绕专属经济区和大陆架的开发利用问题，《斯瓦尔巴德条约》的签约国曾与挪威发生激烈的争执。所以，在第七届北极地区议员会议上，欧盟议会副主席戴安娜·华利斯（Diana Wallis）表示：“今天有关北极的国际公约和组织‘严重超员’，纷繁复杂，但却无法发出清晰、协调、一致的声音。”

产生上述现象的根本原因在于国际社会的无政府状态，它导致国际法体系中缺乏统一的立法和司法机制，各种制度和规则并没有在这些体系内部形成一种结构上的有机联系，甚至彼此矛盾、相互冲突，此种现象被联合国国际法委员会称为“国际法的不成体系”。而奥兰·扬提出北极地区的“非正式协商机制”，基本上可以被视为是他对国际社会无政府状态的理性认识和无奈哀叹，或可说明他清楚地认识到北极制度综合体难以产生和有所作为。然而非正式协商机制果真行之有效吗？在实际运作中，我们发现，如今世界上的各个论坛实质上无非是一个个俱乐部，召开会议彼此交流尚可，却未产生多么明显的实际效用。

（三）“海洋法公约模式”

《联合国海洋法公约》（United Nations Convention on the Law of the Sea，以下简称《公约》）及其附属条约确立了调整和支配海洋及其资源利用的基本规则，

2013年3月25日奥兰·杨应邀访问中国海洋大学，并在题为“The Emerging Arctic Governance System: A Work in Progress”的学术报告中再次强调其治理构想。

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100页，第170页。

1920年《斯瓦尔巴德条约》规定挪威有斯瓦尔巴群岛的主权，但签约国有权在群岛上进行各类经济活动，包括渔业、矿业等。1982年《联合国海洋法公约》重新界定了领海、毗连区、专属经济区、大陆架等术语的法律内涵，由于在签署《斯瓦尔巴德条约》时尚不存在专属经济区、大陆架等海洋法术语，因而便没有对其加以规定。目前签约国就这些地区的开发权问题与挪威所发生的争执，即为这两份条约的冲突。

“The 7th conference of parliamentarians of the Arctic Region”, Conference Report, Kiruna, Sweden. 2-4 August 2006, pp.16-17,

http://www.arcticparl.org/files/images/Arktiska_rapport_070125.pdf

王秀梅：“试论国际法之不成体系问题——兼及国际法规则的冲突与协调”，载《西南政法大学学报》2006年第2期，第34页。

被称为“海洋宪章”，是关于全球各种海洋问题的最权威的治理机制。如今《公约》已被广泛运用于北冰洋，北极地区的许多双边或多边协议也深受其影响，因而在国际社会，难免出现有关利用《公约》建立“海洋法公约模式”，对北极实行全面治理的呼声。

北极国家曾在很多场合表达了依据《公约》解决北极问题的立场，如北极五国共同签署的《伊路利萨特宣言》指出：“《公约》赋予了北冰洋沿岸各国重要的权利和义务，涉及大陆架边界划分、海洋（包括冰封海域）环境保护、航海自由、海洋科学研究及其他相关事务。”该宣言承认以《公约》为主体的法律框架“为五国和其他使用北冰洋的国家提供了有效管理的坚实基础”。它们表示将恪守这些法律框架，有序解决任何由领土或海域权力交叠所产生的纠纷。

俄外长谢尔盖·拉夫罗夫(Sergey Lavrov)在伊路利萨特会议期间告诉媒体，俄罗斯北冰洋海底插旗并不是提出主权要求：“我们今天都赞同的法律依据是海洋法……不管怎么样，只有科学证据才被接受。”之后，拉夫罗夫在莫斯科再次宣布，北极五国一致同意将根据《公约》的有关规定解决大陆架延伸问题。尚未批准《公约》的美国政府也认为，只有《公约》才是解决北极问题的重要法律依据。2009年美国布什政府签署的《第66号国家安全总统令(NSPD-66)暨第25号国土安全总统令(HSPD-25)》提出：“我国取得大陆架延伸的国际认可与法律确认的最有效途径是通过《公约》缔约国所适用的程序。”加拿大在2010年发表的《北极外交政策声明》中也表示：“在北极边界争端中取得进展是目前外交政策中最优先的事项。加拿大愿意在坚持《公约》的基础上解决与有关国家的边界纷争”。同样，挪威、瑞典等国都视《公约》为可以管理北极海洋事务的完美工具。

Arctic Council, *The Ilulissat Declaration*, Greenland: Arctic Ocean Conference, 27 – 29 May 2008.

“北冰洋沿岸5国同意根据联合国公约解决大陆架延伸问题”，
<http://news.qq.com/a/20080603/002388.htm>

“Remarks at The Joint Session of the Antarctic Treaty Consultative Meeting and the Arctic Council”, 50th Anniversary of the Antarctic Treaty,

<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/121314.htm>

The White House, *NSPD-66 / HSPD-25 on Arctic Region Policy*, January 9, 2009,

<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

Government of Canada, *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad*, 2010,

http://www.international.gc.ca/polar-polaire/assets/pdfs/CAFP_booklet-PECA_livret-eng.pdf

Jesper Hanson, “An Arctic Meeting Point”, The Arctic Council, January 22, 2009,

http://arctic-council.org/article/2009/1/an_arctic_meeting_point

不少西方学者亦大力倡导采用该模式，其中以美国佛罕大学法学院的马克·杰拉守（Mark Jarashow）等学者的研究最具代表性。2006年，杰拉守就曾与同事合作撰写《〈联合国海洋法公约〉与北极：阻力最小的路径》一文，分析了不同治理模式包括南极模式的弊端，认为《公约》乃治理北极最有效的制度。而在中国学者看来，应当呼吁中国等非北极国家根据《公约》来伸张自己的权利。显然，在如此纷繁复杂的形势下，《公约》似乎为北极问题的解决和中国等非北极国家的参与带来了希望，随着近年来人们对海洋问题的逐步重视，《公约》也获得了前所未有的强势地位。

虽然《公约》在北极治理方面有着卓越的贡献，但对于其在处理北极问题上的效能我们还需要有一个科学的认识。《公约》本身是国家集团之间或国家之间谈判折中、相互妥协和协商一致的产物，因而在实践中仍然存在着不少的问题。汉斯·摩根索曾在其著作中说过：“为了寻求能协调不同国家利益的共同基础，普遍性条约中所体现的国际法规则势必通常是含混模糊的，以使所有签字国认为法律文件承认了自己的国家利益。”《公约》作为一个框架性条约，也充分体现了这一特征，做到了模糊再模糊。同时，《公约》反映的是关于世界海洋治理的总体设想，体现的是国际海洋法的一般性规定，并非为北极量身制定，所以也不可能从北极特殊的地理状况、历史和现实出发，做到具体问题具体分析。

首先，《公约》无法解决北极海域外大陆架的划分问题。在第76条中，虽然提出了大陆架外缘的定义和大陆架延伸的划界标准，但由于该条款混合了多个学科的概念，给大陆架外部界限的划分造成了一定的不确定性。各国提交大陆架拓展请求的时间和最后期限的不同又加剧了它们在解决争端中合作与协调的难度。从逻辑上看，联合国大陆架界限委员会不可能同时满足所有申请国的主权要求；且该委员会只是一个技术和科学咨询机构，其审定不具有法律裁决权，它也没有权力去执行其建议或处理争端，所以从根本上讲，是无法解决这一问题的。其次，《公约》对处理海洋“剩余权利”（即法律未以明文赋予或禁止的权

Mark Jarashow, Michael B. Runnels, Tait Svenson, "UNCLOS and the Arctic: the Path of least Resistance", *Fordham International Law Journal*, Volume 30, Issue 5, pp. 1587-1652, 2006.

刘惠荣，董跃：《海洋法视角下的北极法律问题研究》，第98页，第99-100页。

[美]汉斯·摩根索著，徐昕，郝望，李保平译：《国家间政治——权力斗争与和平》，北京：北京大学出版社，2006年版，第315页。

孙豫宁：“北极治理模式研究”，外交学院博士学位论文，2012年。

Duncan J. McMillan, "The Extent of the Continental Shelf Factors Affecting the Accuracy of A Continental Margin Boundary", *Marine Policy*, Vol.9 No.2., April 1985, p. 156.

康文中：“大国博弈下的北极治理与中国权益”，中共中央党校博士学位论文，2012年。

利)的问题缺乏明确的规定,导致对国际海洋权益的争夺随着各国海洋科技的发展和各国能源资源政策的倾斜而愈演愈烈,某些海洋强国借此不断侵犯沿海国的相关合法权益。第三,《公约》提倡“协商解决争端”,协商不成可选择仲裁,但是由于签约国可以自由选择是否接受仲裁并确定仲裁的具体方式,这无疑给仲裁带来很大的难度,因而,国际海洋法法庭建立至今,没有成功审理过一起海洋划界纠纷案。最后,《公约》无法解决它与《斯瓦尔巴德条约》之间的矛盾关系,也未能对属于北极国家却未签署《公约》的美国进行有效的约束。总之,《公约》本身对于世界海洋争端并没有提供一个很好的解决方式,这一带有“先天缺陷”的国际机制应用到北极地区,也同样会产生很多无法解决的问题,甚至本身可能变成北极争端产生的一个重要诱因。

奥兰·扬断言,尽管海洋法公约有 17 部分、320 条之多,但不足以解决特定问题引起的争议和分歧。在 2012 年夏威夷“北太平洋北极会议”上,奥兰·扬再次提出,除了第 234 条关于冰封区域的规定之外,《公约》无法提供一个北冰洋治理的框架公约。如学者乔纳森·查尼(Jonathan Charney)所言:“《公约》的生效对于海洋划界的争端解决只能起到非常有限的作用。”在诸多既有的制度中,宜把《公约》放在一个恰当的位置,不能一味依赖。

(四) 其他模式

除以上三种影响较为广泛的治理模式,国际社会中还存在着其他关于北极治理的构想。如前瑞典驻联合国大使汉斯·科雷尔(Hans Corell)曾在 2007 年提出:“维持现状模式”是目前最适合北极的治理模式。科雷尔认为,《联合国海洋法公约》、《京都议定书》等国际条约,为北极环境保护提供了足够的框架支撑,应该强化既有公约的实施,而不是聚焦于新条约的制定。挪威南森研究院的奥拉夫·斯托克(Olav Stokke)和阿尔夫·赫尔(Alf Hoel)也赞同以上看

孙豫宁:“北极治理模式研究”,外交学院博士学位论文,2012 年。

刘中民:“<联合国海洋法公约>生效的负面效应分析”,载《外交评论》2008 年第 2 期,第 82 页。

Oran Young, “If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative?” *Polar Record*, Vol. 47, No. 243, 2010, p. 328.

Oran Young, “Sorting out the role of non-Arctic states in Arctic Ocean governance presents a puzzle”, *The Arctic in World Affairs: A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues*, Korea Maritime Institute, 2012, p. 290.

Jonathan Charney, “Central East Asian Maritime Boundaries and the Law of the Sea, American Journal of International Law”, *The American Journal of International Law*, Vol. 89, No.4, 1989, p.725. 转引自刘中民:“<联合国海洋法公约>生效的负面效应分析”,第 83 页注释 8。

Heather Exner-Pirot, “New Directions for Governance in the Arctic Region”, in *Arctic yearbook*, p. 231.

法。俄罗斯外交官安东·瓦西里耶夫(Anton Vasiliev)直言:“现有的制度已经完全足够解决该地区所有问题。”然而,维持现状模式恐怕既不能让北极国家满意,也无法满足国际社会对北极事务治理的利益诉求,因而必要的改革仍势在必行。

此外,也曾有学者主张在北极地区广泛应用“斯瓦尔巴德模式”,即参照《斯瓦尔巴德条约》“主权属挪,共同开发”的规定,合作开发北极区域。然而,《斯瓦尔巴德条约》是在特殊历史背景下的特殊个案,且只能应用于斯瓦尔巴德群岛,在其他区域,北极国家不可能放弃既得利益,所以其现实意义不大。

二、北极治理的最新发展

在国际社会围绕治理模式进行探讨的声音不绝于耳之际,北极治理的实践已然展开,并正以独特的方式谋求和实现其自我发展和完善。

(一) 北极理事会功能不断增强

北极地区的合作始自冷战结束后北极国家的多边互动,北极八国以环境保护为切入点,于1996年成立了北极理事会。但是,该理事会成立之初的权威性和运作效力均乏善可陈,其缺点也有目共睹:首先,其结构不完整,没有常设秘书处,并非一个严格意义上的国际组织;其次,它乃是由国家间“低政治”合作演变而来的论坛,只能做政策协商,不能进行决策,其颁布的文件多为建议性而非强制性,在约束力和影响力上大打折扣。因而,理事会成立的最初几年,并没有取得多少实质性的成果。

造成这种结果的原因是多方面的。其一,北极国家内部分歧明显。不同于加拿大与丹麦等国希冀北极理事会可涉足除环境保护外的所有内容,美国一直坚持北极理事会职能的最小化。来自美国国务院的埃文·布卢姆(Evan Bloom)表示,它应当是一个用于交换观点的论坛,而不应被期待成为一个可以处理紧急情况的执行机构,每个国家都可以自由活动,理事会无权制定共同的北极政策等等。

Olav Schram Stokke, “A legal regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention”, *Marine Policy*, vol. 31, 2007, pp.402-408.

Alf Håkon Hoel, “Do We Need a New Legal Regime for the Arctic Ocean?” in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, 2009, pp.443-456.

Anton Vasiliev, “Is the Ilulissat Declaration adequate?”, in *The Norden*, May 26, 2010. <http://www.norden.org/da/nordisk-ministerraad/samarbejdsministrene-mr-sam/arktiskalender/konferen-ce-arctic-changing-realities/taler-og-praesentationer/anton-vasiliev-is-the-ilulissat-declaration-adequate>

E. T. Bloom, “Establishment of the Arctic Council”, in *American Journal of International Law*, 93 (1999): pp.712-722.

1996年的北极理事会成立大会就因无法就其角色功能定位达成一致而推迟了两次，最后，经讨论在它的成立宣言中写入了“理事会不得涉及军事安全”的内容。美国反对将北极理事会建立一个正式的、有能力的机构，认为其不应具有法人资格。即便连北极理事会的成立仪式，美国国务卿沃伦·克里斯托弗（Warren Christopher）都没有到场，直接导致俄罗斯将原定出席的外交部长换成了副外长，挪威和丹麦也临时改由环境部副部长和格陵兰总理出席。

其二，理事会成立之初，气候变化尚未像如今这般剧烈，国际社会还未充分认识北极的意义并对之予以关注。而近几年来，北极环境的变化令先前遥不可及的自然资源开发、航道利用都成为可能，引发了一轮“淘金热”，尤其是2007年俄罗斯北极点海底插旗事件以后，对于北极的争夺愈演愈烈，北极国家与非北极国家均在想方设法积极参与相关事务。作为北极地区最具影响力的国际机制，北极理事会的职能作用远远落后于急速变化的现实需求，其职能的加强及内部改革也被提上日程。

首先，北极理事会开始出台具有强制力的法律文件，让北极治理变得“有章可循”。在2011年5月的第7次部长级会议上，北极理事会颁布了自成立以来的第一个具有法律约束力的文件《北极海空搜救合作协定》（Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic），这一里程碑式的事件标志着北极理事会在强化其职能方面迈出了实质性的一步。北极理事会的第二份具有法律约束力的文件——《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》（Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic）在2013年5月的其第8次部长级会议上签署，该协议的出台，弥补了普适性国际公约在北极地区的空白，协调了各国在这一地区的石油污染防治行动，完善了地区制度。

从这两份法律文件的出台中，可以看出，北极理事会不仅依靠其强大的研究和评估能力影响着北极地区的政治环境，同时也逐渐上升为一个具有一定立法能力的国际组织，通过科学评估、软法指引与硬法规范这种“三位一体”的治理手

See T. Pedersen, "The Arctic Region: Too Cold for Cooperation", in *School of Advanced International Studies*, Johns Hopkins University, 1996.

Government of Canada, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, 19 September, 1996, <http://www.international.gc.ca/polar-polaire/ottdec-decott.aspx?view=d>.

E. T. Bloom, "Establishment of the Arctic Council", in *American Journal of International Law*, 1999, pp.712-722.

Torbjørn Pedersen, "Debates over the Role of the Arctic Council", in *Ocean Development & International Law*, 2012, pp.146-156.

段,创造性地应对北极地区因气候变化所产生的各种挑战。

除了出台法律文件,北极理事会在其结构上也进行了调整。首先,它建立了常设秘书处以管理日常事务,大大提高了理事会的工作效率。自1996年成立起,该理事会的秘书处一直随轮值国的变动而变动。2011年5月的努克会议决定在挪威的特罗姆瑟正式设立常设秘书处,后者于2013年6月1日正式开始运作,负责行政和组织方面的日常事务以及沟通、宣传等工作。可以说,这不仅是北极理事会一个引人瞩目的重大变化,也是北极八国在北极治理观念上的转变。

除建立常设秘书处外,北极理事会还进行了其他调整:在原有的四个工作小组基础上,增设了可持续发展工作组(SDWG)和消除北极污染行动计划工作组(ACAP),每个小组的工作又进行了细化,与高官会议之间的联系也得到加强;2009年4月的第6届部长级会议决定设立副部长级会议这一新的会议机制,以应对部长级会议休会期间的突发性事件,配合逐步增加的工作小组,在时间和空间上覆盖北极治理的多个侧面。

北极理事会除开展自身内部的改革,也积极向外派生其组织。2013年5月,北极理事会第8届部长级会议发布《基律纳宣言》,将“改善北极经济和社会条件”中的北极开发置于首位。2014年9月,北极经济理事会(Arctic Economic Council)正式成立,全面管理北极各经济领域,推动北极的可持续发展,并从一定程度上实现“强化北极理事会”的目标,也预示着“北极开发”时代的到来。

然而,北极理事会在功能强化的道路上也面临着严峻挑战。首先是政策难以连贯的问题。上一任轮值主席国在两年任期内未能完成的工作,在下一任上台后,基本上都会不了了之。如美国于2015年4月继任主席国之后,将应对北极气候变化放在首位,完全抛弃了之前加拿大重视北极开发的政策设计,导致一些计划半途而废。其次,尽管成员国曾多次强调,北极理事会应当是一个去政治化、仅为合作存在的平台,但乌克兰危机等事件依然或多或少地影响了北极国家内部的

Arctic Council, “The Arctic Council Secretariat”, 07 November, 2014,
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/the-arctic-council-secretariat>

即:北极监督和评估计划工作组(AMAP)、北极动植物保育工作组(CAFF)、紧急、预防、准备和反应工作组(EPPR)和保护北极海洋环境工作组(PAME)。

Sustainable Development Working Group(SDWG), Arctic Council, 14 April, 2011,
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/working-groups/sustainable-development-working-group-sdwg>

Arctic Contaminants Action Program(ACAP), Arctic Council, 02 January, 2012,

<http://www.arctic-council.org/index.php/en/acap-home>

郭培清,董利民:“北极经济理事会:不确定的未来”,第100页。

和谐：欧盟与美国的制裁使俄罗斯在北极经济开发方面遭遇困难，不得不求助作为非北极国家的中国、印度等；而同样，目前美国对北极的投入较少，若要完成自己在继任会议上提出的目标，缺乏俄罗斯的配合也将困难重重。如何克服困难，促进北极合作，可能将是美国担任北极理事会轮值主席国后的一大挑战。

自1996年至2015年，北极理事会走过了将近二十个年头，从最初的三级架构不完整、对其成员没有法律约束力的高级论坛，一步步向着正规的、有强制力的国际组织转变。在不断的探索与实践过程中，北极理事会或有望成为北极地区的核心区域机制，在北极合作的未来发展中发挥重要作用，成为区域治理的创新典范，但这很大程度上将取决于轮值主席国美国的政策走向。

（二）北极航运与北极渔业治理的不断加强

航运和渔业是北极治理的两大重要领域，在这两个具体领域中，国际社会也一直进行着从无到有、由软到硬的治理实践。

北极航道的主要矛盾聚焦于西北航道和东北航道的法律地位上。由于《联合国海洋法公约》对于“冰封区域”的界定给予了充分的解释空间，占据地缘优势的俄罗斯和加拿大均援引该规定，提出北极航道位于本国的完全管辖权范围之内。1970年，加拿大颁布单方面控制西北航道的《北极水域污染防治法》，规定了船舶制造的标准、破冰服务、领航程序以及垃圾“零排放”政策，制定变相地针对外国船只的强制性报告制度。同样，俄罗斯自苏联时代起便对东北航道进行严格管控，在1991年出台的《北方海航道海路航行规章》中设立了严格的航行程序，实行强制性破冰领航服务，并收取高额费用。

在国际层面，《联合国海洋法公约》仅仅就海洋环境保护作出一些规定。国际海事组织（IMO）之前虽然在航海安全、船员管理和防止污染方面制定了全球性的可行标准，却并不能很好地顾及北极地区特殊的自然环境条件。其2002年与2009年颁布的两部针对北极的指南，仅为北极海域航行的建议范本，均不具有强制性，且自身也存在不少问题。颁布后，仅有挪威宣布愿正式执行指南的各

“Россия Привлечет Индию К Разработке Месторождений В Арктике,” Центр Энергетической Экспертизы, 06 мая 2015, <http://www.energy-experts.ru/news16358.html>

“今日北极：美担忧失去先机，俄积极彰显实力”，<http://www.polaroceanportal.com/article/124> 即公约中的234条，未对“一年中大部分时候冰封的情形”没有给出具体的定义。

赵隆：“论北极治理范式及其‘阶段性递进’机理”，华东师范大学博士学位论文，2014年。

郭培清：《北极航道的国际问题研究》，北京：海洋出版社，2009年版，第256页。

即《北极冰封水域船舶操作指南》与《北极水域内船舶航行指南》。

项规定,其他国家都未曾表露此意。面对极地航行中国际管理的无能为力,国际社会正设法解决这一问题。

国际海事组织2010年开始起草的具有强制性的《极地水域船舶航行规则》(International Code for Ships Operating in Polar Waters,即Polar Code,以下简称《规则》),于2014年11月正式通过,该规则可被视为极地航运治理的第一条“硬法”,未来只有持符合要求的极地船舶证书的船只方能进入极地水域操作。《规则》同时包含航行安全与防止海上污染两大内容,既全面又具体。

《规则》的制定,还直接影响了航道沿岸国家的国内立法,例如,俄罗斯在《规则》讨论和诞生过程中,修改了其国内关于东北航道的法案,重新制定了2013年版本的《北方海航道海域航行规则》,除对其管辖范围做出了较为清晰的界定,消除了北方海航道可能延伸到公海的长期争议,还改强制领航制度为许可证制度,为其他国家在北方海航道独立航行创造了条件。这一政策上的松动,含有进一步向国际海运界开放北方海航道的政策倾向。虽然这份《规则》并非毫无瑕疵,如其在规范重油的使用等方面存在缺失而备受诟病,但并不影响它成为北极航运治理的标杆,对北极航运的规范发展有着重大意义。

除航运外,北极渔业也是北极治理的重要领域。北极中心区是公海,但尚未订立一个区域性的渔业协定。目前管理北极渔业活动的都是北极各国的国内法或双边协议,管理主体混乱,也造成此项管理的“盲区”及“重叠”。在普适性的国际渔业管理机制中,可适用于北极渔业的《联合国海洋法公约》及其相关规定、联合国粮农组织(FAO)的《负责任渔业行为守则》与《坎昆宣言》条约体系等大多为自上而下的软性管理,使用的是“建议”、“有义务”、“应当”等话语,

Ystein Jensen, "The IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice -- covered Waters: From Voluntary to Mandatory Tool for Navigation Safety and Environmental Protection?" FNI Report, Feb.2007, summary

钟晨康：“<极地规则>效应”，载《中国船检》2014年第12期，第41页。

International Maritime Organization, *Shipping in polar waters : Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code)*,

<http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>

孙凯,刘腾：“北极航运治理与中国的参与路径研究”，载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2015年第1期，第1页。

张侠等：“从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析”，载《极地研究》2014年第2期，第268页。

陈君怡：“国际海事组织通过极地航行新规则”，载《中国海洋报》2014年11月27日第四版。

并多以“在适当情形下”为前提,未建立相关的惩罚机制和措施。北极理事会作为相关区域中最有影响的国际机制,也仅在北极海洋生物资源及渔业资源的勘探和调查方面有一些监测与评估的项目,就渔业管理而言,未见其有所作为。

2015年1月,“北极中心海域渔业问题圆桌会议”在中国同济大学召开,中国、美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、冰岛等多个国家的学者、官员、媒体从业人员等齐集一堂,对北极中心海域的渔业问题进行了详细而深入的探讨,并取得了丰硕的成果。与会国家认为,受气候变暖的影响,北极地区中心海域的商业捕捞活动在不久的将来会成为现实,因而有必要尽早建立相关管理机制,以避免无法挽回的损失。在讨论中,中国等拥有强大的科研实力和在高纬度地区进行渔业活动能力的国家,首次有机会直接参与北极事务管理的决策。国际社会已充分认识到,北冰洋的渔业管理机制不可能排斥非北极国家的参与,若订立的渔业协定不包含这些国家,便无法实现有效的管理。美俄五国于当年7月16日签署的临时管制北冰洋核心区渔业宣言虽然对“其他国家”的北极渔业调查活动保持警惕,但已经认识到“其他国家”对北极渔业有效治理的重要作用。

在北极具体领域的治理中,我们看到,北极治理需要国际合作,而合作的范围和对象是不应北极圈划界。北极是全球系统的组成部分,北极问题是全球问题,具有跨国界、跨区域的全球公共事务的特点,北极国家既没有能力也无法独自解决北极治理的所有问题。北极国家与非北极国家在很多领域都有着共同利益,因而在北极治理过程中,以“条块化”、“碎片化”的方式,具体领域具体分析,有利于问题的妥善处理。可以说,未来北极治理的“领域化”将比“区域化”更为有效,同时也更利于国际合作的有效开展。

结 语

在北极问题逐渐升温 and 全球化浪潮的激荡之下,北极治理被提上了国际社会

赵隆:“从渔业问题看北极治理的困境与路径”,载《国际问题研究》2013年第4期,第69页。

Scott Highleyman, “Protecting the Central Arctic Ocean: From Nuuk to Shanghai”, in *The PEW Charitable Trusts*, January 27, 2015, <http://www.pewtrusts.org/en/about/news-room/news/2015/01/27/protecting-the-central-arctic-ocean-from-nuuk-to-shanghai>

Draft Chair’s Summary, *Round-table on Central Arctic Ocean (CAO) Fisheries Issues*, Tongji University, 15th and 26th January, 2015.

郭培清:如何解读美俄五国临时管制北冰洋核心区渔业宣言。国际极地与海洋门户, <http://polaroceanportal.com/article/328>

的议事日程，吸引着人们的目光。目前国际社会对北极治理问题的探讨与治理实践的水平日渐提升，无论是关于治理模式的构想，还是被付诸实践的治理机制，都在随世界局势的不断变化而日益进步。

首先，从研究范围上可以看到，国际社会对北极治理问题的探讨呈现出全面性和多元性。研究主体包括多个行业的从业人员，研究内容涉及不同层次的各个领域，探讨的模式既有模仿也有创新。而在实践中，无论是综合管理还是专门领域，都在日益完善。其次，从研究进程上看，北极治理主要系冷战后出现的一个新兴研究领域，这与其本身作为一个“国际问题”而产生的演进过程具有同步性，正因如此，北极治理逐渐从“边缘”进入目前相对“中心”的位置。实践中的改革总体呈张弛有度、循序渐进的特点，从“区域化”逐渐向“领域化”发展。

尽管国际社会对北极治理的理论研讨和相关实践均已取得相当的成就，在广度与深度上都在大踏步地推进，但仍有众多有待改革和拓展的空间。中国作为一个崛起中的大国，也是重要的“近北极”国家之一，在该地区拥有重大的科学、航运、能源/资源、战略利益，乃至远期的军事利益。北极已被纳入中国国家安全视阈，成为中国管辖海域之外的重要经略地区，对其治理的参与事关中国海洋强国战略的实施。当前，北极治理制度尚处在形成之中，存在着种种不足，中国可以通过参与北极秩序的构建，从中体现自己的诉求，一则能够有效地维护国家利益，二则可运用中国智慧，完善和加强对北极的科学治理。作为重要的北极利益相关国，中国通过向世界贡献富有本国特色的北极治理理论，融中国利益于“人类共同利益”之中，塑造其参与区域治理的负责任的新兴大国形象，从而可为自己参与管辖海域之外区域的治理做好示范。

（作者简介：郭培清，中国海洋大学法政学院教授，博士，青岛，266100；卢瑶，中国海洋大学法政学院硕士研究生，青岛，266100）

收稿日期：2015 年 4 月

（责任编辑：赵裴）