

北极专题

大北极框架下的北极地区多边治理机制研究

李诗悦, 张艺鸣, 李振福

摘要:随着全球气候变暖的加剧,北极地区的潜在价值和北极环境问题受到了国际社会的关注。为了保护北极生态环境,制止各国在北极的无序竞争,迫切需要建立全新的北极地区多边治理机制。该文在对北极地区国际治理机制存在的问题进行分析的基础上,对于现有北极地区治理主要模式进行分析,最终提出一个大北极国家网络框架下的新的北极多边治理机制的基本构想,以期对北极治理提供一种可行模式。

关键词:北极;大北极;治理模式;治理机制;多边治理机制

中图分类号:D815 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7974(2017)05-0071-06

DOI:10.13877/j.cnki.cn22-1284.2017.09.011

随着全球变暖的加剧,北极地区冰层逐渐消融。依据2011年的预测,北极有可能在30~40年内出现夏季无冰状态^[1],对北极地区进行开发的主要障碍正在逐渐消除,北极地区在航运、自然资源、旅游、军事、战略地位等方面的潜在价值越来越突出,北极国家对于北极的争夺也愈加激烈。随着俄罗斯宣布扩展其北冰洋大陆架,并于2007年在其所宣称的北冰洋海底插旗以示权利,各北极国家对于北极的争夺更是进入了白热化阶段,而北极国家这种谋求瓜分北极及其所属资源的行为也引起了国际社会的强烈不满,众多非北极国家也迫切希望参与到北极事务之中,保障自己在北极地区的利益。而另一方面,北极地区自然条件恶劣,生态环境具有脆弱性和敏感

性,且因气候寒冷,污染物较难降解,自净能力较差。目前北极气候变暖速度几乎是世界上其他地区的两倍,北极生态环境正受到冰层消融、水温升高、淡水输入增加以及水体污染等环境问题的严重威胁^[2]。如何促进各国在北极的利益调和和相关问题的妥善解决,最终实现北极各项事务的有效治理,成为了一个值得深入讨论的问题。

一、北极地区国际治理机制存在的问题

(一) 北极地区相关国际法律规范不健全

多数既有北极地区相关全球性国际法律规范并不是针对北极地区事务治理而制定的,北极地区只不过是自然地受到了这些普适性国际条约的约束,因而条约在制定过程中往往并没有考

收稿日期:2017-03-19

基金项目:国家社科基金重大项目“中国北极航线战略与海洋强国建设研究”(13&ZD170)、2013年教育部新世纪优秀人才支持计划项目“中国海洋强国与海疆安全研究”(NCET-13-0701)、国家自然科学基金项目“北极权益博弈复杂网络格局演变的能量地形模型仿真研究”(61174166)、大连海事大学创新团队项目“中国北极航线战略研究”(3132016361)。

作者简介:李诗悦,辽宁大连人,大连海事大学公共管理与人文学院硕士研究生。研究方向:国际政治与经济研究(辽宁大连116026);张艺鸣,辽宁抚顺人,厦门大学法学院硕士研究生。研究方向:国际法研究(福建厦门361005);李振福,吉林榆树人,大连海事大学交通运输管理学院教授,博士,主要研究方向为北极航线经济政治研究(辽宁大连116026)。

考虑到北极地区特殊的国际地位和自然地理环境,这使得这些条约在北极地区的实际可操作性大幅降低。而国际海事组织、北极理事会等国际组织制定的北极地区专门性文件又多为“软法”,仅能起到指导、建议的作用,不具有国际法上的约束力。此外,现行对北极较为重要的国际条约仍仅主要局限在政治敏感度较低的领域,而对其他领域事务治理的法律规制严重不足。因而,现北极地区相关国际法律规范并不能够适应北极地区国际治理的现实需求。

(二)现有北极理事会等区域组织权力有限且缺乏约束力

现主要的北极地区区域性国际组织仍停留在政府间论坛的级别,其主要任务是提供一个北极地区周边各国政府就北极问题进行交流讨论的平台。以北极理事会为例,理事会实际上是“软法”的促进者^[3],其成果主要是非强制性的宣言、报告和其他文件,实质上并没有基本的决策权力。这使得这些区域性国家组织并不能构成有约束力的北极事务地区性治理机制,严重限制了这些区域性国际组织在北极事务中发挥更大的作用。虽然这种极具代表性的软性机制对于各国实质权利的介入程度较低,更容易为各国所接受和实践,且的确较为自由灵活,为国际治理提供了一种新思路,在促进相关各方交流合作等方面发挥着重要的作用,以至于芬兰拉普兰大学蒂莫·科伊武罗瓦教授对于该项制度作出了高度的评价^[4]。但是这种机制很明显过度依赖了主权国家的自律,单纯依靠该机制很难实现北极事务的有效治理。

(三)北极国家实际垄断北极事务

由于北极地区国际法机制的欠缺或规定过于笼统,在北极地区治理留下了大量空白,北极国家纷纷基于其对北极地区的主权性权利(或权利宣称),在国际法并没有具体规定的领域(如自然资源、航道、旅游资源的开发以及军事活动等北极事务的处理),坚持其本国的排他性权利,意图实现对北极地区的各项资源的独占。以北极理事会为代表的北极区域性国际组织也由各北极国家建设成了北极国家自己的“俱乐部”,北极

国家严格控制着北极理事会观察员国的门槛,限制非北极国家在北极理事会中的参与。如在2008年《伊鲁利萨特宣言》中,强调北极国家基于主权、主权原则和管辖权,对于北极地区治理应承担更多责任,并肯定了《联合国海洋法公约》在北极地区的地位,应当以现行海洋法解决北极地区出现的问题,这实际上也表达了其对于北极陆地和海域绝对的主权及专属经济区、大陆架权利的坚持。到了2013年《努克宣言》,更是明确对于观察员国的准入及其在北极理事会中所起的作用进行了严格的限制,以凸显北极国家在北极事务中绝对的主导地位。

(四)缺乏统一的国际多边治理机制体系

现有北极地区治理国际机制实质上是由诸多国际条约、国际组织甚至是一些“软法”性质的国际文件组成的松散集合,各个构成要素的内容往往仅涉及某一具体北极事务,且每个构成要素大多是完全独立,互不相属的。这种机制过于分散且混乱,各条约、国际组织间的层次难以划清,没有形成统一体系,各国纷纷从自己的立场和利益出发,随意使用、解释甚至创制国际法规范。此外,国际条约、国际组织之间也常常发生重叠和冲突,严重削弱了适用于北极地区事务的国际法机制的权威,也加大了北极地区实现国际多边治理的难度。如何调和这些彼此重叠冲突的用于北极地区的法律规范,成为了当前北极国际法的一个主要的挑战^[5]。

二、北极地区国际治理主要模式分析

随着北极生态环境问题的恶化以及北极政治、经济、军事等价值的凸显,北极地区的国际地位越来越重要,北极事务的处理也引发了越来越多国家、国际组织和学者的关注和重视,未来北极治理机制的构建开始逐渐进入到国际社会的考虑范围之内。目前北极地区治理模式的主要构想有以下几种:

(一)北极国家自主治理模式

北极国家自主治理模式即完全承认诸北极国家对于北极的主权及其他各项权利,强调应当由北极国家独自处理其主权范围之内的北极事

务。此种模式从根本上排斥了其他非北极国家对于北极事务的参与,而即使一些非北极国家实际中参与到北极事务中,也只能是基于北极国家的允许及其与北极国家的专门性合作,而不是基于特殊的国际机制,从而大大保障了各北极国家对于北极地区享有的独占性权利,为各北极国家所大力主张。

由于现阶段国际法规则对于北极的法律地位并没有加以明确,只能适用于最基本的国家主权原则和《联合国海洋法公约》的规定,这为北极国家坚持自主治理模式提供了国际法依据,因而北极事务事实上已经呈现出北极国家主导的特点^[6]。各诸北极国家更是试图通过北极国家间的内部协商合作,构建起自己的排他性北极地区治理机制,藉此将此种模式进一步固化,使此模式成为北极地区治理的基本模式。在北极理事会的《伊鲁利萨特宣言》中,北极国家明确表示其一致认为在北极地区“无需建立新的综合性国际法体系”,意图即在于阻止可能产生的危及北极国家自主治理的新机制介入北极地区。但是,这种做法遭到了大多数非北极国家的强烈反对。首先,北极地区并不完全是处于北极国家领土、领海主权或专属经济区、大陆架之内的,现绝大多数北极国家的外大陆架进一步扩展的申请都尚未得到大陆架界限委员会的审定通过;其二,北极国家排斥非北极国家的做法,忽视了非北极国家在北极地区的现实利益,北极地区的开发,尤其是北极航线的开辟,对于相当一部分非北极国家有着极为重要的意义。此外北极环境保护等事务本身涉及到全人类的生存与发展,也需要各国共同合作,一方面此类事务涉及面较广,比较复杂,单独的北极国家能力有限;另一方面如完全由北极国家主导此类事务,也很有可能导致北极国家为追求自身经济政治利益而忽视全人类长远利益。因而参与北极治理,获得北极事务话语权实际上关系到很多非北极国家的切身利益。

(二)《北极条约》模式

1959年12月1日,经过长期的讨论,阿根廷、澳大利亚、比利时、智利、法国、日本、新西兰、

挪威、南非、美国、英国、苏联等12国代表于华盛顿签订了《南极条约》,该条约与后来的其他法规共同形成了《南极条约》体系。《南极条约》体系的建立以及其在实践中取得的巨大成功,也为北极地区国际机制构建提供了一种思路,很多学者主张以《南极条约》为蓝本,拟定《北极条约》,构建基于北极地区的《北极条约》体系。这种观点也得到了国家和国际组织的支持,例如世界自然基金会就曾呼吁国际社会建立相关北极条约体系,以平息北极领土争端,规制各国对北极资源的争夺,促进北极地区非军事化,并加强北极地区科学研究和环境保护方面的合作。然而,南极地区与北极地区存在着较大的区别,反从地理上来看,南极地区整体上是一块独立的、无居民的大陆,其与各主权国家距离比较遥远,这削弱了各国对南极地区的利益诉求和实际控制程度;然而北极地区直接与北极国家毗邻且相当大一部分依现有国际法处于北极国家的领土、内水、领海、专属经济区和大陆架的主权或管辖权之内,这使得北极地区关系到很多国家核心利益。因而很难要求北极国家在其业已实际控制的领土和海域内做出实质性重大让步,各国达成《南极条约》式妥协希望极为渺茫,完全依照《南极条约》原则构建《北极条约》可行性较低。

(三)斯瓦尔巴德模式

所谓斯瓦尔巴德模式即依照《斯瓦尔巴德条约》的基本精神构建北极地区多边治理机制,这实质上是对于《北极条约》模式的一种妥协。《斯瓦尔巴德条约》最大的特点是将主权和部分的事务治理权利相分离,北极国家将其在其所属北极地区的权利做出一定让渡,从而保障了其他缔约国家一定程度上参与部分事务的权利,在对领土享有主权的北极国家与其他北极国家和非北极国家之间形成了一定的平衡。相对于依照《南极条约》制定一份几乎全面忽视北极国家权利的《北极条约》,《斯瓦尔巴德条约》为调和与解决北极国家与非北极国家之间的矛盾提供了另一种思路。

然而,《斯瓦尔巴德条约》本身仅基于斯瓦尔巴德群岛问题而构建,有着特定的适用范围和制

定历史背景,并不具有普适性,不可能直接照搬其模式建立北极地区治理机制。事实上,在现北极各方面潜力逐渐显现的情势下,即使是使北极国家做出《斯瓦尔巴德条约》级别的让步也非常困难。此外,由于条约签订时间的历史局限,《斯瓦尔巴德条约》并没有详细考虑到基于领土而产生的内水、领海、专属经济区、大陆架等问题,现今挪威认为依据条约的规定,条约适用范围仅包括群岛陆地及领海部分^[7],因而坚持其在专属经济区和大陆架方面的排他性权利,但由于北极地区最主要的资源和价值集中在海洋,尤其是广阔的专属经济区和大陆架,此举客观上降低了条约的实际意义。当然,《斯瓦尔巴德条约》作为以法律手段解决北极地区治理问题的重要尝试,其基本精神以及主要内容仍然值得在北极地区多边治理机制建设中加以思考和借鉴。

三、大北极国家网络框架下北极地区多边治理机制

大北极及大北极国家网络的概念是由李振福于2014年和2015年分两次提出并具体化的一个概念,主要是为促进有关各国在北极问题上的协调合作,实现北极地区的共同利用和多边治理,构建大北极国家网络。大北极国家网络涵盖了全部在空间、资源、人文、经济、政治等诸多方面与北极密切相关的北半球国家,主要有北极八国、中国、日本、韩国、英国、德国、法国等53个国家^[5]。大北极国家网络的提出,为实现北极地区国际治理提供了一种新的思路,即以在北极地区拥有密切关系和特殊利益的大北极国家为核心,构建北极地区多边治理机制。

1. 机制构建的基础

南极因其独特的地理位置使各国对其的利益诉求和实际控制极为薄弱,因而国际社会冻结对南极的权利宣称相对较为容易。但与南极不同,北极地区毗邻各主权国家,其国际法地位极为复杂,涉及到的问题也较多。在讨论大北极国家网络下北极地区多边治理机制的具体内容之前,必须首先对北极地区的国际法地位作出基本的界定。

大陆部分的北极领土,与各主权国家所拥有的领土直接相连,且北极国家对此部分的主权已经在长期的历史过程中被国际社会所承认,因而基本不存在太大争议。而在北极海域方面,依据《联合国国际法公约》的规定,海域大致可以分为领海基线以内的内水、领海、群岛水域、毗连区、专属经济区、大陆架、公海及国际海底区域。由于北极地区不存在群岛国,因此群岛水域不在本文的讨论范围之内。在这些海域划分中,内水和领海属一国主权控制之下,而各国在毗连区、专属经济区和大陆架则依据海洋法公约享有一定程度的管辖权,公海和国际海底区域属于国际管辖海域,不在任一国管辖范围内。基于北极海域的相当部分已长期处于周边北极国家的实际控制之下,加之海洋法公约所具有的普遍约束力已在国际社会基本达成共识,另立全新的国际法律制度以剥夺北极国家依据《联合国海洋法公约》享有主权或相应管辖权的北极海域,不但必将引起北极国家的强烈反对,也很有可能因为对传统的海洋法制度造成过大的破坏,而得不到国际社会的接受和认可,成为北极地区建立新的国际治理机制的阻碍,并不具有现实可操作性。因而,笔者认为现有的对于北极地区基于海洋法公约的海域划分应当得到承认。但另一方面,国家主权和其他形式管辖权的覆盖将弱化在北极地区的国际治理机制的效力,尤其是现仍在各国宣称中的北极海域主要位于北极点附近的高纬度地区,自然环境尤为脆弱,尤其需要国际社会的共同努力。因而在承认北极国家既存权利的同时,也宜对其范围进行一定的限制,冻结北极各国进一步的海域(主要是大陆架)和新发现岛屿的宣称,这样做不仅能够基本解决北极国家内部对于北极海域的争端(现北极国家主要的海域和大陆架争端集中在这一区域),而且可以将这部分区域完全地纳入国际治理机制中,更有利于此区域的保护。

2. 机制构建的重点

在明确了北极地区不同区域划分及其国际法地位之后,在构建大北极国家网络框架下北极地区多边治理机制时,也应当考虑到不同区域内

主权国家权利的差别,会对国际治理造成很大影响。一般来说,国家权利层级越高,覆盖越严密,国际势力的参与阻力就会越大,国际社会对该地区事务的可深入程度就越小,因而,对北极地区不同区域也宜采取不同的对待。对于国家享有完全主权的领陆和领海,应坚持国家主权原则,由各国自主治理,当然这不意味着排除国际社会对此区域的参与,事实上此区域的环境保护、原住民权益保护等问题仍有相当的国际参与的必要性,而且现有的国际治理机制已经基本可以满足国家主权下的北极地区基本国际治理需求,无需以新制度加以取代;对于国家享有一定管辖权的毗连区、专属经济区和大陆架,在承认管辖国权利的同时,也应当对其权利进行一定限制,增强国际治理机制的参与力度。对于自然资源开发等直接来源与国际法公约的权利,除涉及其他特殊情况(如危机北极地区环境等)不应当对其行使进行干涉,但在其他领域,各北极国家应当接受新的大北极国家网络框架下北极地区多边治理机制对该区域做出的制度性安排,当然在做出此种安排时也应当考虑到各北极国家的基本权益以及其对该安排的可接受程度,尽可能减少与《国际海洋法公约》规定权利之间的冲突;最后,对于国际管辖部分的公海和国际海底区域,完全可以将该区域界定为人类共同继承财产,采取《南极条约》式的管理模式。

进一步地,在非主权控制下的北极区域,可以考虑实行中立化和非军事化。北极地区具有较高的军事价值,北冰洋海域常年被冰层覆盖,冰层为战略核潜艇提供了隐蔽性极强的活动场所,可以帮助潜艇躲避他国卫星和侦察机的侦查。加之世界上主要的大国大多集中在北半球,而北极点是至各大国的距离之和最小之点^[8],如将核武器部署在北极地区,其射程将能够覆盖相当大部分主要国家,从而起到强大的战略威慑作用。

为统一和协调整个治理机制体系,同时为各利益相关方提供交流合作的平台,一个作为整个机制核心的国际组织仍然是必要的,可以考虑建立一个以大北极国家为基础的新形式的北极理

事会。北极八国是当然的北极理事会成员国,而北极理事会成员国地位也对其其他大北极国家开放,北极国家之外的大北极国家也有权参加该组织。新的北极理事会将以政府间国际组织的形式构建,设立常设机构,并定期召开会议,集体讨论北极地区治理事宜。由于大北极国家的广泛参与,相比原有北极理事会,新理事会基础大幅扩大,不再由北极国家垄断,使得其由单纯的政府间论坛实现升级存在了可能,组织除颁布更为灵活的“软法”——非强制性的宣言和其他政策性文件外,还应有权制定具有强制效力的国际法规范,以达到约束各成员国,构建北极区域规则的目的。需要考虑到的是,北极国家基于其对北极地区的主权、管辖权和地理上的毗邻,对北极事务利益最直接相关,管辖也最为便利,是北极地区天然的治理者,应当加强北极国家在北极理事会中的地位,可以考虑通过增加表决权等手段实现,但这种特权直接来源于北极国家对其所管辖海域的法定权利,因而只应当针对其管辖之下的毗连区、专属经济区和大陆架事务行使,对公海和国际海底区域,以及其他北极国家所属海域,则不应有此特权,且特权的行使不应形成不合理的排除他国参与的垄断地位。而北极国家之外的大北极国家同样享有提案、参与讨论和表决的权利,参与到北极事务的决策之中。

3. 机制构建的路径

涉及到新机制的构建,还存在一个基本的问题,即如何通过机制构建路径的技术来尽可能消解新机制所可能遇到的阻力。对于大北极国家而言,最棘手的问题仍在于如何使北极国家放弃一部分既得或宣称权利,而将其纳入到国际治理的轨道。

一种被广泛认可的思路是将北极地区各项事务的政治敏感性因素纳入到新机制建立的考虑范围之内。一般来说,在北极事务中,政治敏感度较低的领域主要是环境保护(环境保护还有可能与航运、捕鱼、矿产资源开采等相重叠,在这些重叠区域也相对容易达成合作),其次是航运、自然资源开发、旅游等包含较大经济利益的领域,最后是涉及到军事、政治方面的事项。政治

敏感度较低的领域各国达成妥协和合作相对较为容易,从而由政治敏感度较低的事务起手,并逐步向政治敏感度较高的事务推进,可以起到循序渐进的目的,化解北极国家的抵制情绪。事实也证明了,针对环境保护的国际制度性安排的确是最为健全的,当然这并不完全是由于政治敏感度较低,也是由于环境保护问题对于全人类利益最具紧迫性,但这种思路仍然值得借鉴。

另一种思路建立在业已存在的北极地区国际治理机制基础之上。既然直接建立起统一全面的国际机制缺乏现实可行性,那么更合适的方法是加强和完善现有国际条约和国际组织所形成的机制,强化各个国际条约和国际组织之间的联结和合作,实现北极地区事务的国际治理。这种思路是合理的,如从旧制度基础上进行改革和发展,各方基于对旧制度的认同感将减小制度建立所可能遇到的阻力,此外,此种做法也将保留合理的原有机制,降低机制构建成本的浪费。但是这仍然应当根据个案具体分析,例如北极理事会,既然本文中构建的新制度将北极理事会置于机制的核心地位,新理事会是基于原理事会进行改革,还是另外设立,仍是一个值得考虑的问题。不可否认,北极理事会自其成立以来,做出了很多努力以弥补其缺陷,如其于2013年建立秘书处^[9],以及其开始着手制定约束性条约等。但是由于现北极理事会仍然是以维持北极国家对北极的控制为基本目标的,排斥北极国家之外的大北极国家,不仅如此,还有意避免非国家实体,包括原住民社群代表组织的参与。其基本宗旨是与新机制所强调的国际治理理念格格不入的,因而宜另外新建立北极理事会取代现有理事会。

4. 中国参与北极多边治理机制的构想

我国应抓住时机,适时公布我国的“大北极”政策定位,同时,还应处理好与“大北极”区域大国的关系,争取更大的战略空间。“大北极”的定位使我国有机会利用大国优势获得参与北极事务的话语权,但定位凸显的战略主动性也必将引

起其他国家的提防,尤其是美、俄两国,可能会借此怀疑我国利益定位的目的,从而排斥我国。而“大北极”的概念不仅为我国打开了深入北极事务的大门,也为其他非北极国家提供了机遇。北极范围的扩大使北极地缘政治局势变得更为复杂,在尚不稳定的北极利益格局下构建和平稳定的北极治理机制也将是一个挑战。因此,我国应保持战略动力,端正心态,冷静观察,立足长远,妥善处理好与“大北极”区域大国的竞合关系;积极推动建立一个以大北极国家为基础的新形式的北极理事会;从北极航线及科考等低政治敏感性区域入手,深化以共同发展为核心、以双边利益为基础的北极新型大国关系,尽量避免与他国竞争进一步激化,积极开展双边及多边机制化交流,争取更大的战略空间。

参考文献:

- [1] 李振福. 大北极交通运输网络演进趋势研究[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2014(2): 37-42.
- [2] 杨振姣. 北极环境问题研究综述[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2012(4): 26-32.
- [3] Sumudu Atapattu. Climate change, indigenous peoples and the arctic: the changing horizon of international [J]. Michigan State International Law Review, 2013.
- [4] 韩逸畴. 论北极地区之国际法治理[D]. 上海: 华东师范大学, 2010.
- [5] 李振福. 大北极国家网络及中国的大北极战略研究[J]. 东北亚论坛, 2015(2): 31-44.
- [6] 孙豫宁. 北极治理模式研究[D]. 北京: 外交学院, 2012.
- [7] 吴慧. “北极争夺战”的国际法分析[J]. 国际关系学院学报, 2007(5): 36-42.
- [8] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1): 20-32.
- [9] 中国日报网. 北极理事会秘书处正式成立[EB/OL]. (2013-01-30) [2016-09-27]. http://www.chinadaily.com.cn/hqcj/gjcj/2013-01-30/conte-nt_8175447.html, 2013-01-30

(责任编辑:吕增艳)