

《联合国海洋法公约》对北极事务的影响^{*}

杨 瑛

(武汉大学 国际法研究所 湖北 武汉 430072)

摘要: 1982 年《联合国海洋法公约》的缔结对各沿海国家产生了深远的影响,然而这部影响 21 世纪世界格局的“海洋宪章”除了在第 234 条明确了相关冰封区域的条款规定适用于北极以外,其他各项条款规定虽表面上没有直接对北极地区进行法律规制,但该公约的适用不仅影响着北极,也决定着北极地区秩序的建立与和平的维护。

关键词 《联合国海洋法公约》; 北极; 海洋事务; 国际法律冲突

中图分类号: D993.5

文献标识码: A

文章编号: 1009-5837(2014)06-0043-05

1982 年的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)是对新的海洋秩序的规制,因此该公约适用于北极地区而不适用于南极地区^①。《公约》是对整个世界海洋的规制,其普遍适用性使得所有国家都应该享有《公约》中所规定的权利,并履行其相应的义务,因此《公约》的适用不仅影响着北极,而且也决定着北极地区秩序的建立与和平的维护。

一、《公约》对北极地区海洋事务的影响

《公约》是对整个世界海洋资源与权益的重新分配,是对世界海洋管辖权以及归属权的重新调整,因此,《公约》缔约国中的沿海国家有权按照《公约》的各项规定来宣布其领海、毗连区、专属经济区以及群岛国执行其群岛制度等。因此《公约》的这些规定同样适用于由冰雪覆盖的北冰洋地区,而且这些条款和规定也影响着北极地区的各项海洋事务。

北极,即北极地区,是指北极圈以北的广大地区,中心地区就是北冰洋,但整个北极地区除了北冰洋以外,还有一小部分是环北极国家的陆地行政区域,这部分区域延伸到了北极圈以内。北冰洋及其附属海域的面积约为 13.10 万平方千米,其最大深度为 5 449 米,平均深度为 1 296 米^[1]。北冰洋的海底由三条主要海岭组成,这三条海岭分别是阿尔法

海岭(也称门捷列夫海岭)、罗蒙诺索夫海岭和北冰洋洋中脊(也称南森海岭)。北冰洋的大陆架面积约为 440 万平方千米,约占整个北冰洋海底面积的三分之一,其大陆架宽度位居世界各大洋之首。

俄罗斯、加拿大、美国、丹麦(格陵兰岛)和挪威(斯瓦尔巴群岛)五国是北冰洋的沿岸国,但除了这五个国家以外,瑞典、芬兰和冰岛的国土也进入北极圈内^[2]。北冰洋实质上是被一些主权国家,即美国、加拿大、挪威、芬兰、丹麦、冰岛、瑞典和俄罗斯这八国的领土所包围的一个海域,北极海洋问题的实质就是这些国家为了获得更多的北极的海洋资源与利益,根据《公约》确立的有关专属经济区的 200 海里的制度,尽可能地将本国在北冰洋上的大陆架延伸到 200 海里以外。因此,根据《公约》对专属经济区和大陆架的规定,除了 200 海里以外,大陆架的自然延伸对北极国家来说就是怎样拥有更多权益的问题。2007 年 8 月 2 日俄罗斯的“插旗”行动^②便体现了其深刻谋略,如若作为证明其相关权益证据的话,俄罗斯将拥有一半的北极圈。美国和加拿大为了收集北极大陆架及其海底的相关科学数据,派出海岸警卫队于 2008 年对北极进行联合科学考察。除了这些科学考察活动以外,北极国家还不断增加在该

^{*} 收稿日期: 2014-10-10

作者简介: 杨 瑛(1976-),女,河南南阳人,武汉大学博士生,研究方向: 国际公法基础理论,海洋法。

① 由于《公约》是对新的海洋秩序的规定,因此《公约》当然适用于北冰洋地区,而由于南极洲是陆地,所以《公约》不当适用于南极洲。许多人有这样一个观点,即《公约》没有关于南北极地区的具体的法律规定,故《公约》与南北极没有任何法律关系,这也是笔者之所以写这篇文章的初衷。

② 俄罗斯将苏联科学家于 1948 年在北冰洋洋底发现的一条 2 000 千米的罗蒙诺索夫海岭,作为西伯利亚大陆架延伸的证据标定出来。

地区的军事存在以增强对别国军事活动的监视。

为了解决北极地区的问题,现已建立了一批北极地区的国际机构,召开了关于北极问题的国际会议^①,这样,加快了关于北极事务管理措施的进度,例如在欧洲议会上建议欧洲委员会通过了一个以保护北极条约的国际谈判^②,在欧盟委员会上通过关于“欧洲联盟与北极地区”的公文^③等^④。

二、《公约》对北极地区适用国际法的影响

冰封水域船舶污染预防制度源于加拿大的立法。为了加强对北极水域,特别是西北通道的控制,1970年6月26日,加拿大通过了《北极水域污染预防法》,确定了加拿大对任何进入其北部100海里区域的船只制定环境标准的权利。加拿大努力寻求国际社会对《北极水域污染预防法》的支持,并通过第三次海洋法会议成功地将第234条写入了《公约》中^[3]。这一规定确立了《北极水域污染预防法》的合法性,其他北极国家也相继加强了对北极水域的环境管理权。因此,第234条也被称为“加拿大条款”或“北极例外”。第三次海洋法会议从未认为不同的海域由不同的海洋法规来调整,唯一的一个例外就是《公约》第234条,即沿海国对其专属经济区内特别敏感的冰封区域的商船可以执行特别的防污管辖权。因此,这一条款便是《公约》适用北极地区的具体法律规定。

《公约》关于冰封区域的法律规定中的第234条有时被称为“北极”条款,是《公约》中极少数的直接由国家经过多次谈判确立的、没有任何反对意见的条款之一,该条款是加拿大、苏联与美国三者之间

进行谈判的结果,并作为第234条规定体现在《公约》中,尽管该条规定是限制于规定在冰封的极地地区,主要在北半球,但同时该条款又是对适用于世界上所有海洋的《公约》的全球性的强调^[4]。该条款也是对《公约》第194(5)条^⑤关于保护和保全稀有或脆弱的生态系统这一主题的强调。

《公约》第234条是唯一一条提出了关于北极海运治理的框架问题,也是《公约》第11部分中唯一的一条授予沿海国只在其专属经济区范围内制定和执行无歧视的法规,以防止、减少和控制专属经济区范围内的冰封水域中作业船舶对海洋的污染。关于这一内容,该条与《公约》第211条关于船只污染规定的第5款(在专属经济区内)以及第6款(在特殊情况下)都有相关的规定。《公约》第234条是为了平衡沿海国在其专属经济区内的冰封地区的国际航行利益(有关这种对安全的平衡也被规定在第297(1)(a)条^⑥中)。

(一) 北极的独特性问题

自《公约》生效以来,沿海国家不断地根据“特殊海域具有独特性”^[2]来证明他们提出的新的海洋主张的合理性。北极的独特性问题源于《公约》第234条^⑦的规定,即允许沿海国对其200海里内冰封区域行使更多的管辖性控制权。因此,北冰洋具有独特性也正是由于它是唯一通过法律声明而获得的法律意义上的海域,并且仅指在专属经济区内的冰封区域。但是,沿海国在冰封的区域内并可以随时提出其他的任何主张。

(二) 北极的扇形理论

北极的扇形理论源于20世纪初,部分北冰洋沿

① 学术会议包括“对北极的共同关注”(2008年9月9日到10日,格陵兰伊路利萨特,“展望国际极年之后国际研讨会:极地区域新出现和重新出现的国际法和政策问题”(2008年9月7日到10日,冰岛阿库雷里大学,“薄冰之上:讨论气候变化对北极区域科学、环境、文化和安全方面的影响”(2008年12月8日至9日,美国蒙特雷,“范德比特大学北极研讨会”(2009年2月6日,范德比特大学,“溶化之冰:区域巨变,全球警讯”(2009年4月28日,挪威特罗姆瑟)。

② 2008年10月9日通过。

③ 该公文于2008年11月通过,该公文的提出基于3个主要政策目标:保护和保全北极及其鬣口、促进可持续地利用资源、加强该地区的多边治理。

④ 北极理事会也发起了一项关于北极航运及其对海洋环境和北极社区影响的重大研究。

⑤ 《公约》第194(5)条规定了在采取为防止、减少和控制海洋环境污染的措施中所包含的为保护和保全稀有或脆弱的生态系统,以及衰弱、受威胁或有灭绝危险的物种和其他形式的生存环境等很有必要的措施。

⑥ 《公约》第297(1)(a)条是对沿海国违反第58条关于航行、飞跃或铺设海底电缆和管道的自由和权利的规定的情况下,应当使用第二节的限制规定。

⑦ 《公约》第234条“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。”

岸国提出应以扇形原则作为其对北极地区享有的主权的理由。加拿大在1907年提出了“扇形理论”^①概念,并将其作为对北极岛屿享有主权的基础。苏联早在1926年明确提出“凡位于苏联北冰洋沿岸以北,在北极和东经32°4′至西经168°49′之间的所有陆地和岛屿都是苏联的领土”,而且在前苏联时期的地图上,已将这一地区标注为其领土。在前苏联解体之后,俄罗斯仍然在本国的地图上这样标注,遭到了挪威、丹麦以及美国的强烈反对。

从概念中可以看出扇形理论有两个基本的要素:首先是疆界,当国家主张扇形理论时,它的疆界就是一条经线,而不是一条等距线;其次是管辖权,沿海国主张扇形区域时会主张特别的权力,如主张在该区域内充分行使领土主权等。独特的北极环境不能证明独特的基线规则具有合理性,扇形理论也只是个别国家的主张,并不是一项国际法规则,因此,其并不能成为国家主张领土主权的法律根据。

(三) 北极地区适用国际法的冲突

如何将《公约》所建立的新的海洋法律制度适用于《斯匹次卑尔根群岛条约》^②(以下简称《斯约》)规定的地区?《斯约》的规定是否会与《公约》建立的海洋法律制度相互冲突?这需从以下几个方面去理解。

首先是领海宽度的问题。《斯约》签订时,领海宽度为3海里,但挪威则认为斯岛的领海宽度为4海里^③,《公约》确定的沿海国的领海宽度不应超过12海里,因此,自《公约》生效后,斯岛的“领水”应是3海里、4海里还是12海里?

其次是有关专属经济区和大陆架的问题。《斯约》应当适用于包括斯岛的陆地部分及其领水部分。《斯约》缔约国国民对斯岛的自然资源享有的权益也应限制在斯岛领海范围内。由于《斯约》签订之时,并没有关于专属经济区和大陆架的法律制度,因此,能否将《斯约》的适用范围延伸到斯岛的大陆架和专属经济区内是有争议的。然而,专属经

济区及大陆架自然资源的主权权利源于沿海国领土主权,挪威作为《公约》的缔约国,同时又对斯岛享有完全的主权权利,因此,斯岛的专属经济区和大陆架的主权权利应当归属于挪威。

其他的《斯约》缔约国对斯岛及其领水的权利是否可以延伸到专属经济区及其大陆架呢?从《斯约》的规定上来看,答案应当是否定的。但从实践中看,其他缔约国也有着不同的理解。英国在2007年照会挪威时指出《斯约》应适用于斯岛的专属经济区,俄罗斯也抗议挪威政府的独占主张。因为英、俄等国认为《斯约》应当将斯岛专属经济区和大陆架上的非歧视性的经济权利赋予所有缔约国。但瑞典却恰恰相反,于1980年经过事先通报并得到挪威政府的许可后,才将一艘考察船开到斯岛周围海域进行科考,表达了自己与其他国家的不同观点。《公约》第246(2)条规定,在“在专属经济区内和大陆架上进行海洋科学研究,应经沿海国同意”。瑞典的行动表明其承认挪威享有斯岛大陆架的主权权利。

三、《公约》对北极地区军事战略价值的影响

由于北极主要由北冰洋和北极国家陆地行政区域组成,而《公约》则是对世界海洋秩序的规范,因此,《公约》对北极地区的调整主要是对北冰洋的调整,即《公约》的所有规定都应当适用于北冰洋地区^④。

北极国家^⑤在《公约》生效以后可以依据《公约》中的规定,划定各自的领海基线以及各个海域范围。但美国至今仍未加入《公约》,是唯一一个未加入《公约》的北极国家,因此,美国所有的海洋权利都只能依据1958年的《日内瓦海洋法公约》^⑥以及习惯国际法的规定执行。近来发生的一些海洋争端,由于所依据的公约不同,争端国对于法律解释的不同,再加上《公约》对有些条款规定的模糊性,发生冲突也是在所难免的。

① 扇形理论是指位于两条国界线之间直至北极点的一切土地应当属于邻接这些土地的国家。

② 《斯匹次卑尔根群岛条约》由美国、英国、丹麦、法国、意大利、日本、挪威、荷兰、瑞典等9个国家于1920年2月9日在巴黎签订,条约于1925年8月14日正式生效,其后,条约保存国法国根据条约的规定,邀请其他国家加入。该条约的宗旨是保证对群岛地区的开发与和平利用。1925年中国加入该条约,成为《斯匹次卑尔根群岛条约》的缔约国。

③ 目前,绝大多数沿海国的领海宽度为12海里。但仍有一些国家的领海宽度不是12海里,有的国家采用低于12海里的领海宽度,如3海里、4海里、6海里等;有的国家的领海宽度高于12海里,如20海里、35海里、50海里、200海里等。其中,挪威、芬兰两国宣布的领海宽度为4海里。

④ 《公约》第234条是唯一的一项例外条款。

⑤ 北极国家主要有美国、加拿大、俄罗斯、挪威、丹麦、冰岛等国。

⑥ 1958年的《日内瓦海洋法公约》包括《领海及毗连区公约》《公海公约》《捕鱼及养护公海生物资源公约》《大陆架公约》以及《关于强制解决争端的任择议定书》。

极大地降低国际航运成本是北极地区巨大的地缘经济价值的主要体现。随着北极冰层融化速度加快,北极地区每年可通航的时间也将越来越长。北极地区有两条连接大西洋和太平洋的常年通航的海上航线,这将成为连接东北亚和西欧、连接北美洲东西海岸的最短航线,使亚、欧和美洲之间缩短6 000到8 000公里的航线,大大节约了海上运输成本。如果这两条航道通航的话,将形成一个包括北美、欧洲、俄罗斯、东亚在内的“环北极经济圈”。

北极的军事战略价值主要体现在其交通运输的价值上,我们可以从四个方面来看北极地区独特的军事战略地位。首先,从空中来看,从航空航天技术发展的制空权来说,北极是一条最捷径的空中走廊,越来越多的国家开始重视北极上空的飞越权。其次,从水下来看,由于北极覆盖着厚厚的冰层,是一个天然的地下通道,非常适合核潜艇的活动,这也使得很多国家都在为争夺对北极的水下控制权而积极发展水下潜艇技术。因为,冰层可以有效地保护其不被飞机和卫星侦察设施发现,而且不停移动的厚厚冰层还可以对声波进行干扰,从而有效保护其下的战略核潜艇,使之能够在冰层下自由行动,成为军事威慑的战略力量。再次,从水面上来看,很多国家也都开始重视水面上的争夺。如果从历史传统航道上进入欧洲需要绕过印度洋、地中海,但如果开辟了北极航道,路线将极大缩短。因此,北极航运也成了各国争夺的航运线。最后,从核战平衡的角度来看,美俄之间的核战平衡对北极也发挥重要的影响,因为俄罗斯的战略导弹可以直接飞越北极而攻击美国。由此,从某种程度上说,控制了北冰洋就意味着控制了未来世界军事战略走廊,从而能够谋求更大的军事主导权。

目前,争夺北极的主要依据是《公约》。北极国家依据《公约》划定自己的领海、毗连区以及大陆架等各种海域,适用《公约》规定的各项原则,用不断强化的军事存在来捍卫各自在北极的利益。北极的领土纷争始于20世纪初,在50年代后期,加拿大率先正式宣布对北极享有主权,并一直加强在该地的军事存在。美国、丹麦、俄罗斯、挪威等国也都没有放弃对该地区拥有领土主权的要求。北约组织成立后,美国就在北极线上部署强大的军事力量,由于美国至今还不是《公约》的成员国,因此其只能支持和遵守反映在《公约》里的习惯国际法,并据此来争取在北

极的各项权利,而丹麦提出了北极海底山脉是格陵兰岛海脊的自然延伸,主张了自己对该区域资源拥有的开发权等权利。各种领土纷争以及军事活动都充分显示出了北极重要的军事战略价值。《公约》对北极的适用,对维护北极的秩序、稳定和安全具有一定的积极作用。

四、《公约》对中国在北极地区权益及法律依据的影响

环境、资源、科研及航道方面体现着北极的主要价值。北极地区除了有不可再生的矿产资源与化学能源外,可再生的生物资源等自然资源储备极为丰富,还具有军事、科学、人文及旅游等资源。中国在北极地区的权益的法律依据主要是《公约》和1920年的《斯约》。

《斯约》给予挪威“充分和完全的主权”,规定该地区“永远不得为战争的目的所利用”,“各缔约国的公民可以自主进入,在遵守挪威法律的范围内从事正当的生产和商业活动”。1925年,中国加入《斯约》成为该条约的缔约国,自此,中国公民在遵守挪威法律的前提下可以自由出入该群岛,并在那里进行正常的科学和生产等活动^①。

中国既是《公约》的缔约国,也是《斯约》的缔约国。一方面,中国作为《公约》的缔约国,应当享有在北极相关海域航行、科研和从事资源勘探开发活动的权利;另一方面,《斯约》在承认挪威享有斯匹次卑尔根群岛主权的同时,还规定了各缔约方有权在条约地区依法平等地从事海洋、工业、矿业和商业活动,中国作为《斯约》的缔约国,也同样享有上述活动的平等经营权。北冰洋不专属于沿海国,应当同其他地方的海洋一样,各国有权在国际法框架下平等的利用。

五、《公约》对北极地区国际法制发展的影响

由于南北极的一些自然条件极为相似,因此,北极可以借鉴南极条约体系中规定的一些具体环境保护制度^[5]。但是,南北极在政治、经济、社会等方面也有着相当大的差异,尤其在领土主权归属上完全不同,即有关对南极主张领土的国家均未曾对南极进行过有效的控制,而北极的陆地领土和岛屿归属却基本上已经确定,相关海域也仅是具体范围存在

① 作为缔约国中国已进入斯瓦尔巴群岛地区,建立北极考察基地,开展正常的科学考察活动。

一些争议。因此,南极条约模式中在冻结领土主张基础上实现非军事化,并且保证科学研究自由以及保护环境这两方面就无法适用于北极地区。北极五国于2008年通过的《伊努里萨特宣言》^①中声明,“我们认为没有必要再建立一个新的广泛性的国际法律制度来管理北冰洋”。这实际上就是否定了北极借鉴其他条约中的相关规定的可能性。

总的来说,北极国际法律制度不会发生根本性的变化,因为北极国家需要维护其在北极事务中的主导权。但在科研、经济合作、环境保护等方面将会不断地进行完善、调整。根据《公约》的规定,北极国际法制度的发展主要可能发生在以下几个方面^[6]:

第一,实施和明确国际海洋法制度。有关国家应当根据《公约》来解决海域争议、通道争议、明确相关海域的法律地位等等,这些也是北极合作发展的客观要求。随着北极冰雪消融,《公约》第234条中“一年中大多数时候”、“冰封”等概念需要进一步明确,以及调整和完善冰封海域环保制度及有关沿岸国的国内法中的相关条款等。

第二,安排北极科学考察制度。北极国家在第三次国际极地年期间对其他国家进入其管辖区域作了便利的安排,而且有关方面还建议就有关便利科考方面达成长久安排,以此促进北极的科学研究。《斯约》第5条规定应当规定在条约地区开展科学调查活动的条件。

第三,北极航道的利用和能源开发。一旦北极

实现大规模的商业通航,这就需要建立和加强北极航行安全法律制度。北极的经济开发也可能将导致新的环境问题,缔结新的环境条约。

第四,加强合作。不断产生的北极航运、环境保护、资源开发等相关的跨区域问题需要加强与非北极国家的合作,这种合作不仅会随着这些问题的增加而不断地增长,而且也对改变北极国家垄断北极事务的局面提出了客观要求。相信随着不断调整的各项北极国际法制度,非北极国家的发言权和决策权也将逐渐加强。

参考文献:

- [1] 冯士筌,李凤岐,李少菁.海洋科学导论[M].北京:高等教育出版社,2003:22.
- [2] 傅岷成.弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集1977-2007:第一卷[M].厦门:厦门大学出版社,2010:116.
- [3] D. McRae. "The Negotiation of Article 234," in F. Griffiths(ed.) [C]. Politics of the Northwest Passage, 1987: 98-114.
- [4] Myron H. Nordquist, Satua N. Nandan, James Kraska. United Nations convention on the law of the sea 1982: Volume IV [C]. Charlotte: The Center for Oceans Law and Policy, 2011: 393.
- [5] Timo Koivurova. Environmental protection in the arctic and antarctic: Can the polar regimes learn from each other [J]. International Journal of Legal Information, Summer 2005.
- [6] 苟海波.中国参加北极事务涉及的国际法问题[C].国际海洋法问题研究,北京:海洋出版社,2011:78.

The Impact of the UNCLOS on the Affairs of the Arctic

YANG Ying

(Institute of International Law , Wuhan University , Wuhan Hubei 430072 , China)

Abstract: The conclusion of the *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) in 1982 has a profound impact on every coastal state and even the world pattern in the 21st century. The "Sea Charter" explicitly regulates that the provisions about the Ice-covered areas in the Article 234 apply to the Arctic. Though there are no direct legal regulations about the Arctic Regions in other provisions of the Convention on the surface, the application of the UNCLOS not only affects the Arctic but also decides the establishment of order and the maintenance of peace in the Arctic Regions.

Key words: UNCLOS; the Arctic; marine affairs; the conflict of the international laws

(编辑: 张文渲)

① 2008年通过的《伊努里萨特宣言》就是北极国家防止其他国家自由进入该地区而修改国际法而制定的。