

● 时政瞭望

中国在北极的海洋权益及其维护

——基于《联合国海洋法公约》的分析

郭 真 陈万平*

(海军工程大学 人文社科系,湖北武汉 430033)

中国在北极拥有的海洋权益包括航道通行权、专属经济区内生物资源的利用权、外大陆架矿产资源收益的分享权、公海渔业资源的捕捞权、国际海底矿产资源的勘探与开发权、科学研究考察权。为了更好地维护我国在北极的利益,必须加强法理研究,促进北极秩序公正合理化;扩大与相关国家的双边交流,加强国际合作;加强科学考察,提升北极的开发能力。

随着全球气候逐渐变暖,北极地区冰层不断融化,北极潜在的资源价值和战略地位日益显现,国际社会对它的关注程度也越来越高。大国在北极的博弈被评为2013年国际十大军事热点之一。以2007年俄罗斯在北极点的插旗事件为契机,我国学者对北极问题展开了一系列的研究,并取得了一些成果。围绕我国在北极的权益及其维护问题,学者们提出了多种多样的不同认识。中国在北极到底享有哪些海洋权益?如何合理合法地维护我国在北极应有的权益?这里以《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)为依据,对这些问题进行探讨。

一、《公约》是解决北极海洋权益争议的基本依据

海洋权益是国家在有关海洋事务中依据公认的国际法,包括有关条约、协定等规定所享有的权利和获得的利益,一般表现为国家开发、利用海洋资源和管理海洋的权利和利益。《公约》是规范国

际社会有关海洋权益和海洋秩序的基本文件,确立了人类利用海洋和管理海洋的基本法律框架,被誉为“海洋宪章”。^{[1]57}根据《公约》有关规定,海洋权益主要包括如下内容:国家对一定范围的海域拥有的主权和主权权利,在管制海域拥有排他性管辖权和管制权,对管制海域范围内的自然资源拥有主权或主权权利,对国际公海和海底资源享有与他国平等的权利和自由等。海洋权益的主体是海洋利益的承担者、实践者、归属者或拥有者,包括国家、区域国际组织、国际社会,但主要是指主权国家。从国家这一主体角度看,海洋权益又可分为内陆国权益、沿海国权益、国际社会权益。海洋法的根本原则是陆地统治海洋,陆地领土构成成为一国享有海洋权利的基点。

北极国家关于北极海洋权益的争议主要集中于专属经济区划界、大陆架特别是外大陆架划界以及航道的法律地位和通行制度等问题上。2008年5月,美国、加拿大、俄罗斯、丹麦、挪威五国会议通过了《伊卢利萨特宣言》,5国一致“认为没有

* 作者简介:郭 真,海军工程大学理学院人文社科系教授,硕士研究生导师;陈万平,该系讲师,武汉大学博士研究生。
收稿日期:2013-12-10

必要再建立一个广泛的国际法律制度来管理北冰洋”,强调“海洋法赋予北冰洋沿岸各国重要的权利和义务,涉及大陆架边界划分、冰封海域环境保护、航海自由、海洋科学研究及其他的相关事务”,以联合国海洋法为主体的法律框架“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”。5国表示,各方之间的北极领土纷争和大陆架主权利交叠问题将在这些法律框架下得到有序解决。^[2]

就中国在北极享有的合法权益来说,《公约》也是基本的依据。1996年5月15日,我国全国人大常委会批准了《公约》,同年7月,《公约》对我国生效。作为公约的签署国和批准国,中国当然可以引用《公约》从法律上界定自己在北极地区的相关权益。中国不拥有北极地区的陆地领土,不能像北极沿岸国那样拥有广泛的权益,但中国作为国际社会的一员,在北极享有国际社会成员应有的权益,且在理论上与北极沿海国权益并不发生冲突。

二、中国在北极拥有的海洋权益

依据《公约》规定,中国在北极地区应有多种合法权益,主要表现在:

1. 航运通行权

海洋是连接世界的桥梁。航行是人类利用海洋最基本的活动方式,也是海洋最重要的用途之一。为了保证这种通行权,国际法规定了不同的通行制度。例如,按照《公约》规定,领海、特定内水、特定的国际海峡以及群岛水域,主要适用无害通过制度;过境通行制度在用于国际航行的海峡范围内适用;群岛海道通过制度仅适用于群岛水域;航行自由制度适用于毗连区、专属经济区及公海。在不同的区域实行不同的通行制度,是为了调和沿海国履行主权与外国船舶、飞机自由航行之间的矛盾,是平衡沿海国合法权益与国际航行自由的结果。从理论上讲,在北极沿岸国家依据《公约》所划定的各个区域内,中国享有《公约》规定的、与各种区域相对应的通行权利。

对于北极区域的航行权问题,各国关注的焦点集中于北极航道上,即航道所处水域的法律地位及相应的通行制度问题。北极航道主要有3条:从俄罗斯西端的巴伦支海,沿西伯利亚岸边,向东到太平洋的楚科奇海,直至东北亚的东北航

道;东起北大西洋戴维斯海峡和巴芬湾,向西穿过加拿大北极群岛水域,经美国西面阿拉斯加北岸的波弗特海,穿过白令海峡与太平洋相接的西北航道;从白令海峡出发,不走俄罗斯或北美沿岸,直接穿过北冰洋中心区域到达格陵兰海或挪威海的北极点航道。俄罗斯和加拿大两国都声称包括3条航道在内的北极水域属于其内水范围,外国船只通过需要获得他们的准许;而重视海上通行权的美国不承认两国对北极水域的主权,主张东北航道和西北航道均为适用于国际航行的海峡,适用《公约》规定的“过境通行制度”。迄今,国际社会对东北航道和西北航道的法律地位仍存在争议,美国与俄、加的争论尤为激烈,未来发展尚有不不确定性。

北极航道对于我国国际贸易的价值十分明显。如果北极航道开通,将使中国在现有东、西向两条主干远洋航线基础上增加两条更为便捷的到达欧洲和北美洲的航线,大大减少海上运输成本,降低途经马六甲海峡、巴拿马运河、索马里海域和苏伊士运河等高危险区或政治高敏感区所带来的风险。保障北极地区航道的畅通符合中国的利益。然而,如果像俄、加两国所主张的那样,东北航道和西北航道属于内水水域的普通内海海峡,那么,包括中国在内的所有外国船只的通行权将完全受制于当地国,因为内水属于一国主权管辖的范围,一般不受国际法的制约,其通行制度也由内水水域所在国自行决定,这些国家可规定内水不对一切外国船舶或飞机开放,也可对外国船舶或飞机通过内水时进行管理和限制。由此可以看出,东北航道和西北航道所处水域的法律地位,决定着相关航道的通行制度,也影响着像中国这样的非北极沿岸国,在多大程度上实现他们在北极地区的航行利益。

2. 资源开发与分享权

中国在这方面享有的权益主要包括:

一是专属经济区内生物资源的利用权。专属经济区制度虽然使沿海国对该区的渔业资源享有主权权利,但是,这种制度也对其他国家开发渔业资源作出了规定。《公约》第62条第1款规定,沿海国应促进专属经济区内生物资源的最适度利用;第2款具体规定沿海国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应通过协定或其他安排,并根据第4款所指的条款、条件、法律和规章,准许其他

国家捕捞可捕量的剩余部分,特别要顾及发展中国家的利益。也就是说,根据公约规定,北极水域沿岸国在没有能力捕捞全部可捕量的情形下,应通过协定或其他安排,准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分。

二是外大陆架矿产资源收益的分享权。《公约》第82条规定,沿海国对200海里以外的大陆架上的非生物资源的开发,自在某一矿址进行第一个5年生产以后,每年应按一定比例向国际海底管理局缴付费用或实物。国际海底管理局应根据公平分享的标准将其分配给本公约各缔约国,同时考虑到发展中国家的利益和需要,特别是其中最不发达国家和内陆国的利益和需要。^[4]随着外大陆架划界的广泛开展以及深海开采技术的发展,我们有理由期待外大陆架资源的开发将成为现实。中国作为《公约》的缔约国以及发展中国家的身份,理所当然有权分享北极沿海国因开发外大陆架上的非生物资源而向国际海底管理局缴付的费用或实物。

三是公海渔业资源的捕捞权。《公约》第87条规定,各国在公海拥有捕鱼自由。北极冰川的融化将使北极地区出现新的捕鱼区。如果国际社会能制定出合理的北极公海捕鱼的规章制度,中国也可以派出远洋捕鱼船队进行捕捞。此外,在北冰洋附属海域白令海,中国与白令海的两个沿海国——俄罗斯、美国以及日本、韩国、波兰共同签署了《中白令海峡鳕鱼资源养护与管理公约》,通过与其他国家合作建立了一个对公海渔业养护、管理和最优化利用资源的制度,为公海渔业管理提供了一个先例。这个公约的签署明确了中国在北极海域的公海进行渔业捕捞与管理的权利,也是中国通过多边协定主张北极海洋法权利的有益尝试。^{[4]99}

四是国际海底矿产资源勘探与开发权。国际海底区域内的资源属于全人类,由缔约国组成的国际海底管理局代表全人类行使对海底的一切权利,尤其是对区域内的活动进行组织和管理。《公约》确立了进行“区域”勘探和开发活动的平行开发制度,即一方面由代表全人类利益的国际海底管理局通过其企业部直接进行,另一方面由各缔约国及其公私企业通过与国际海底管理局签订勘探或开发合同的方式进行。根据《公约》规定,因为没有证据表明任何一个国家的大陆架延伸至北

极,所以北极点及其附近地区不属于任何国家,北极点周边为冰所覆盖的北冰洋属于国际海域,由国际海底管理局监督管理。有专家表示,如果沿海国在北冰洋的外大陆架权属主张能够得到支持,则北冰洋国际海底区域将缩小到现在的1/9,从288万平方公里缩小到34万平方公里。^{[5]59}即便面积再小,根据《公约》有关规定,中国可以在北极的国际海底区域主张和行使区域内矿产资源的勘探与开发权。中国已经具备行使这种权利的能力。比如,2001年,中国与国际海底管理局签订了在太平洋中部7.5万平方公里的多金属结核勘探合同;2011年,中国又与国际海底管理局签订了在西南印度洋洋脊1万平方公里的多金属硫化物勘探合同;2012年7月,中国向国际海底管理局提交了核准在西太平洋勘探富钴铁锰结壳的申请。

当然,现在对中国来说,上述权益还只是一种可期待的潜在利益。首先,北极沿岸国家的专属经济区、大陆架、特别是外大陆架的划界尚未完成,影响到中国在北极地区相关利益的确定和实现。在北极部分区域主权之争没有结果之前,各国也不得开发不属于任何国家所有的北极资源。其次,北极地区独特、严酷的自然环境在相当长的一段时间内仍是资源勘探和开发的巨大障碍。冰层深厚的海况、存有大量浮冰的航道对资源的安全运输也是一个不小的挑战,仅凭现有技术还无法应对。

3. 科学研究考察权

极地以其独特的科学资源和地理环境成为众多科学研究的不可多得的平台,被誉为全球最大的科学研究的“天然实验室”。北极环境变化事关全人类未来的生存和发展,也关系到中国的国家安全。因此,中国作为一个近北极国家,必须重视北极环境变化及其对全人类共同利益和中国国家安全的影响,并采取适当的对策。^{[6]84}我国于1996年正式加入国际北极科学委员会,成为它的第15个成员国。从1999年我国第一次对北极进行科学考察开始,至2012年9月,我国已完成对北极的第五次科学考察。2004年,中国在北极斯匹茨卑尔根群岛上建立了中国第一个北极科学考察站——黄河站^{[7]194-195},从此开始了对北极定点的长期连续观测研究。经过多年的努力,我国已经掌握了大量详实、科学的北极数据资料,这将有助于我国深入分析北极环境变化对全球各领域及本

国的影响,及早制定应对北极环境变化带来的国家安全威胁的综合对策,并提升我国在北极事务上的话语权。

《公约》第十三部分“海洋科学研究”既对海洋科学研究作了原则性规定,又针对不同海域的科学研究作了具体规定。这些规定是我国从事北极考察活动的基本依据。在一般原则性规定中,《公约》强调各国均有进行海洋科学研究的权利。在具体性规定中,《公约》规范了在不同海域从事科学研究的当事国所享有的权利和应承担的义务。《公约》第245条规定,沿海国在行使其主权时,有规定、准许和进行其领海内海洋科学研究的专属权利。领海内的科学研究,应经沿海国明示同意并在沿海国规定的条件下才可进行。第246条规定,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。在正常情形下,沿海国应对其他国家或各主管国际组织按照本公约专为和平目的和为了增进关于海洋环境的科学知识以谋全人类利益,而在其专属经济区内或大陆架上进行的海洋科学研究计划,给予同意。第256条规定,所有国家,不论其地理位置如何,各主管国际组织均有权依第XI部分的规定在“区域”内进行海洋科学研究。第257条规定,所有国家,不论其地理位置如何,各主管国际组织均有权依本公约在专属经济区范围以外的水域内进行海洋科学研究。综上所述,依据《公约》所赋予的权利,中国等非北极沿岸国在北极的科学研究权利包括:经沿海国明示同意,可在环北极沿岸国领海内从事海洋科学研究;经沿海国同意,可在环北极沿岸国的专属经济区内和大陆架上从事海洋科学研究;在北极公海海域范围内,享有自由进行科学研究的权利。

三、中国维护北极权益的应对举措

尽管我国在北极拥有的权益多数还是潜在的,但随着相关国家对北极权益争夺的激化,我国必须采取切实可行举措维护我国在北极的权益。

1. 加强法理研究,促进北极秩序公正合理化

制约极地资源开发的技术、经济和环境等因素并没有阻止世界各国对极地资源的政治博弈。目前无论是北极沿岸国,还是非北极沿岸国,都愿意在包括《公约》在内的法律框架下解决北极海域的相关争议。在未来处理北极问题的过程中,在完善《公约》相关制度时,中国应注意以下几个方

面的问题:

一是北极航道的法律地位及通行权问题。航道争议源于相关国家对《公约》有关条款或国际习惯采取不同的理解和解释,进而主张适用最有利于本国利益的条款。作为妥协的产物,包括国际条约在内的各种法律文件,难免会产生歧义和矛盾,这些歧义和矛盾,只有通过解释才能加以澄清。如何解释直线基线及历史性水域的适用条件,以用于国际航行海峡的认定标准,需要加强国际法理研究。就加拿大来说,无论是直线基线的适用还是历史性水域的主张并非无懈可击,我们应该在国际法理中找到其中的突破点。

二是外大陆架资源的收益分享问题。作为负责管理第82条规定的应缴费用和实物的国际主管机构,国际海底管理局应提前考虑并采取具体步骤执行公约第82条的规定。为此,我国应推动国际海底管理局制定相关的规章予以规范。据估计,大陆架外部界限的石油勘探最早可能在2015年开始,现在已有国家提请注意第82条的分享制度及其如期实施的问题。虽然国际海底管理局秘书长认为“区域”内资源的开发或开采尚未开始,解决这个问题还为时尚早,但是,中国应为此进行理论研究和方案设计,做好准备,以便可以积极参与国际海底管理局将来主持的规则制定工作,争取一个有利于本国利益的分享制度。

三是公海渔业资源的捕捞问题。北极冰川的融化将使北极地区出现新的捕鱼区。尽管公海有捕鱼自由,但这种自由也要受条约义务的限制。同时《公约》第118条规定,允许有关国家达成合作养护和管理公海生物资源的协议,并设立分区域或区域渔业组织。目前国际上建立了许多具有管理职能和咨询职能的全球性和区域性渔业组织,这些组织的重要职能之一是确定相关公海海域的总可捕量及其成员的配额。由于中国不是一些渔业组织的成员,中国渔民捕鱼实际上被排除在这些区域之外。在北极公海的捕鱼业兴起之前,国际社会应建立起相关的渔业组织,制定北极公海捕鱼的合理制度。为防止再度被排除在渔业组织之外,中国应积极参与该渔业组织的筹建,一旦该组织成立,应加入其中,从而为中国渔民创造赴北极捕鱼的法律条件。

2. 扩大双边交流,加强国际合作

无论是对沿海国专属经济区内生物资源的利

用,还是在沿海国的领海、专属经济区和大陆架上进行海洋科学研究,都需征得沿海国的同意。为此,必须加强同北极国家的双边合作。例如,中国尚缺乏北极航道海域的第一手数据资料,即使楚科奇海也只有靠近美国一侧的数据。我们历次北极考察都无法在楚科奇海俄罗斯一侧开展海洋调查,直接影响了对太平洋入流水等相关问题的科学了解。从实际情况来看,如航道等敏感海域的科学考察只能通过双边或多边合作的方式进行。另外,北极的发展离不开中国提供的市场、资金及技术。如果北极冰盖融化,中国可参与该地区能源和资源的开发。2012年4月20日,中国与冰岛签署了《关于北极合作的框架协议》。俄罗斯于2012年推出“北极能源新政”,加快了开发北极大陆架的步伐,其中的措施之一就是吸引外资和技术,允许外资和私营石油公司参与大陆架油气开发项目。中国也可以利用自己的优势加强与俄罗斯的合作。

在多边框架内推进国际合作。2013年5月15日,在北极理事会第八次部长级会议上,中国被批准为北极理事会正式观察员国。以北极理事会为平台,形成北极地区国家与非北极地区国家密切合作、良性互动、共同解决跨区域问题的合作模式,以应对气候变化、航运等跨地区问题,这是中国参与北极事务的基本态度。当然,合作之中也有较量,北极国家对域外国家参与北极事务有时采取非常“谨慎”的态度。例如,努克会议通过的“高官报告”就作出了有关观察员资格的准入标准和职责规定,体现了北极国家的“排外”情结。中国应借助联合国气候变化与可持续发展会议、《公约》缔约国会议、国际海事组织极地规则谈判以及大陆架界限委员会等多边机构或论坛发出中国的声音,使未来的机制安排能够体现中国的利益;同时应与韩国、日本、德国、法国等对北极问题有兴趣的域外国家进行协调,共同维护非北极国家在北极的权益,并在国际社会中将这种声音与诉求进行拓展,从而促使北极国家在制定北极政策的过程中充分考虑域外国家的权益与关切。

3. 加强科学考察,提升开发技术能力

虽然在现行国际法的框架中,中国似乎可以找到在北极寻求航道、资源等权益的潜在空间,但综合考虑,在未来很长一段时间内,中国在北极权益的重心是加强科学考察和保证对北极国际事务的“基本参与权”,后者主要是通过参与气候变化的相关国际事务议程来实现。其原因在于:首先,从中国的北极规划来看,最为关心的是北极气候变化带给中国的影响,目前的科研活动也主要是围绕气候变化展开的;其次,从中国参与北极事务的实际情况来看,话语权和影响力有限,参与领域基本集中于科研上;另外,北冰洋沿岸的某些国家对于中国的参与还保持着一定的警觉。着眼于气候变化事务的科考属于国际政治中的低度政治领域,进行这一活动更便于北冰洋沿岸各国接纳包括中国在内的域外国家的参与。

提升科技水平。科考既是当前中国在北极治理中最为关切的利益之一,同时也是中国有效介入北极事务的最佳方式。域外国家在北极事务上的发言权和影响力,在北极地区合法权益的实现,很大程度上取决于该国的科技水平及其转化能力。中国目前并不具有在北极大规模开发油气资源的技术和能力。此外,想要进一步利用北极航道,加强抗冰船和破冰船的研发、提高北冰洋的海运能力等,是中国未来要着力解决的问题。

参考文献:

- [1] 杨泽伟.《联合国海洋法公约》的主要缺陷及其完善[J].法学评论,2012(5).
- [2] The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, [2008-05-29][2011-11-17].//www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat--Declaration.
- [3] 夏立平.北极环境变化对全球安全和中国国家安全的影响[J].世界经济与政治,2011(1).
- [4] 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).
- [5] 郭培清.北极航道的国际问题研究[M].北京:海洋出版社,2009.
- [6] 杨泽伟.国际法论[M].3版.中国人民大学出版社,2012.
- [7] 何剑峰,等.北极航道相关海域科学考察研究进展[J].极地研究,2012(2).

[责任编辑 李秋发]