

研究论文

北极科学考察法律制度探析

卢芳华

(华北科技学院, 河北 廊坊 065601)

摘要 北极在气候、资源、航道、科考等诸多领域对我国有着重要的现实和潜在价值,科考活动在资源争夺上的工具价值更是独一无二,同时,科考作为低敏感领域的活动也最容易开展合作。《联合国海洋法公约》和《斯匹次卑尔根群岛条约》是目前北极科考活动主要的法律规范。作为发展中大国,中国既有对北极科考的法律依据又有雄厚的科研实力。北极科考活动的拓展关涉中国在北极航道、渔业、投资等领域重要的国家利益,也有利于我国未来在北极事务中占有一席之地。因此,我国应进一步加大北极科考活动力度,参与北极科考活动法律规范的制定,进而提升我国在北极事务中的参与权和发言权。

关键词 《联合国海洋法公约》 《斯匹次卑尔根群岛条约》 北极科考 斯匹次卑尔根群岛

doi:10.13679/j.jdyj.2016.4.523

0 引言

北极科学考察是指世界各国科学家在北极地区进行的科学考察活动。北极地区泛指北极圈以北面积约 2 100 万 km² 的广大地区,由极区北冰洋及其诸岛和亚、欧、北美大陆北部的苔原带和泰加林带构成。从北极的地理发现开始,一些国家便陆续进行零星的冰川学、海洋学、生物学、地质学、测绘与制图学、气象学等学科考察。据历史记载,早在公元前 325 年,古希腊的水手皮西亚斯(Pytheas)就为了寻找一种金属锡到达北极冰冻地带,但直到 1957—1958 年的“国际地球物理年”(1957 年 7 月 1 日—1958 年 12 月 31 日),北极的科学考察活动才进入正规化、现代化和国际化的阶段。在国际地球物理年的 18 个月间,12 个国家的 1 万多名科学家在两极的高纬度地区进行了大规模、多学科、全球性联合考察与观测,仅在北冰洋沿岸就建成了 54 个陆基综合考察站,在北冰洋中还建立了许多无人浮标站和

浮冰漂流站。第 4 次国际极地年以来,北极大型国际合作、多学科交叉、科学研究与系统观测等类型的科学活动取得阶段性突破,极地考察进入利用现代高科技进行探索和研究的新时代^[1]。斯匹次卑尔根群岛(也称“斯瓦尔巴群岛”,以下简称“斯岛”)位于 79°55'N,其地理优势使其成为各国在北极开展科学考察活动的重要基地。作为北极科考活动的中心,斯岛的科考活动主要适用两套国际法律制度,一是《联合国海洋法公约》(以下简称“《公约》”)和北极国际合作组织涉及科考活动的相关规定(主要是国际北极科学委员会制定的一系列非强制性的“软法”规范,旨在推动北极科考国际合作);二是基于 1920 年《斯匹次卑尔根群岛条约》(以下简称“《斯约》”)建立的特有法律制度,这一法律框架由《斯约》和挪威的国内法建构而成。从挪威的国内法层面看,依《斯约》挪威制定了《斯瓦尔巴环境保护法令》《斯瓦尔巴旅游和旅行条例》《斯瓦尔巴群岛法案》《斯匹次卑尔根群岛采矿条例》等一系列法律法规来管理斯岛的渔业、矿产开发、旅游等相关活

〔收稿日期〕 2015 年 7 月收到来稿,2015 年 9 月收到修改稿

〔基金项目〕 国家海洋局“南北极环境综合考察与评估”专项(CHINARE2015-04-05-04-03)、教育部青年基金(12YJCZH141)资助

〔作者简介〕 卢芳华,女,1978 出生。博士,副教授,主要从事国际法研究。E-mail: lufanghua@cass.org.cn

动。从法律依据上看,我国作为《斯约》和《公约》的缔约国,有权进入斯岛及其领海、北极公海区域开展科考活动,北极科考活动对我国航道、资源、渔业、气候等诸多领域有着非常重要的现实和潜在价值,为此,深入研析北极科考制度的相关规定对有效维护和拓展我国在北极地区的国家利益、提升我国在国际极地事务中的影响力、获得更大的话语权具有重要的理论意义和现实意义。

1 《联合国海洋法公约》对北极海洋科学考察活动的有关规定

与南极法律制度不同,目前,北极并没有形成专门规范北极事务的国际条约体系,《公约》作为世界海洋法大纲在第 13 部分对海洋科学考察活动关涉的航行权、科考许可程序、行为规范以及环境保护等问题做出原则性规定,是目前规范北极科考活动的强制性海洋法律制度,所有《公约》缔约国在北极水域的科考活动都应遵守这些基本要求。

1.1 北极科考活动的基本原则及行为规范

《公约》在海洋科学研究的“一般性规定”中强调,所有缔约国在规定的权利和义务的限制下,均有进行海洋科学研究的权利,各国和各国国际组织应按照《公约》推进科考活动。据此,北极科考国活动应遵守以下基本原则:其一,在北极的科考活动应限于和平目的;其二,北极的科考活动采用的方法和适用的工具或设施应符合《公约》规定;其三,北极的科考活动不应对其他正当海洋活动造成不当干扰;其四,北极的科考活动应遵守《公约》制定的一切规章,特别是海洋环境保护相关规定,以确保海洋生态和资源不被破坏。

1.2 北极科考人员在不同水域的科考权及科考许可程序

依照《公约》规定,科考国在不同的水域有不同的权限。在北极八国(加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、俄罗斯、美国)领海范围内,各国的科考船均享有无害通过权,经北极沿海国明示同意并在沿海国规定的条件下,所有的北极科考国都可以进行海洋科学研究活动;在北极八国专属经济区和大陆架范围内,科考国应至少提前 6 个月通过官方渠道向相关北极国家提供科考计划,详细说明科考活动区域、目的、主持机构、时间、实施方法、采用工具等

基本情况,经北极沿海国同意后方可在其专属经济区和大陆架进行科考。正常情形下,沿海国应同意科考国符合科考基本原则规定的科考计划。但如科考国的计划关涉沿海国自然资源勘探和开发、大陆架钻探、人工岛屿、设施的建造和使用,或科考活动中炸药的使用有可能危及海洋环境,北极国家可以拒绝该计划;如果科考国发出通报 4 个月后,北极国家未明示拒绝计划,也未要求科考国补充材料,且科考计划未对沿海国预设义务,则科考国可依上报的计划开展相关的科考活动;在北极的“区域”和公海范围内,北极科考国无需北极八国允许,均有权进行科考。

1.3 北极科考人员的基本义务

1.3.1 以和平为目的为北极科考国际合作创造有利条件

科考国应尊重北极八国在相关区域的主权和管辖权,在互利的基础上,通过双边和多边协定,以和平为目的开展国际科考合作,促进科考成果、资料 and 情报的公布和传播,特别是向发展中国家的流通和转让。没有一个国家的研究机构可以独立完成极地的所有科学工作,北极科考也需要国际合作。从四次国际极地年到北极科研计划国际会议,相关北极科考国和机构开展了大量跨学科、多数据共享和处理的国际科考合作。1990 年,国际北极科学委员会成立使得北极科考活动在“和平、科学、合作”的基础上针对一些重大的科学问题达成了国际合作计划,在一定程度上推动了北极科考国际合作的进程。

1.3.2 海洋环境保护之义务

科学考察过程中,北极科考国负有保护和保全海洋环境的义务,并应按照国家承担相应的国家责任^[2]。北极沿海国如有合理根据认为科考国的科考活动可能对海洋环境造成重大污染或带来重大的、有害的变化,应提前对这种活动对海洋环境的影响做出评价;如果这种影响或破坏已经发生,科考国应立即通知北极沿海国,并依据防止环境污染和海洋生物资源养护的相关规定承担相应的国家责任。

1.3.3 遵守某些条件之义务

经北极八国要求,科考国可派科考人员参加科考,且无需分担费用;科考国应有义务尽快向沿海国提供科考活动初步报告,并及时将科考活动取得的可供复制的资料和可以分开而不致有损其科学价值的样品交与沿海国。此外,科考国有义务协助沿海

国对这些资料加以评价、分析或解释;如研究方案有任何重大改变,应及时通知北极沿海国;除另有协议外,科考活动结束后,科考国应立即拆除科学研究设施或装备。

2 《斯约》对斯岛科考活动的法律规定

斯岛是北极最大的天然实验室,自1962年以来,挪威、波兰、俄罗斯、德国、法国、意大利、英国、韩国、日本、捷克、中国等国家都在这里建立了自己的野外观测和考察站,多达140名科学家长期或短期在岛上进行大规模气象学、地质学、海洋学、冰河学等领域的科研活动。依《斯约》的规定,所有《斯约》缔约国平等享有在斯岛陆地及其领海科考权(第5条),缔约国的科考活动处于挪威的主权管理之下,挪威以极地海洋和斯瓦尔巴研究院为核心管理各国在斯岛的科考活动,在科考实践活动中,这一管理体系与各国紧密合作,已成为北极科考不可或缺的国际惯例。

2.1 斯岛科考活动范围的法律界定

依《斯约》第3条规定,缔约国国民平等享有自由进出斯岛及其领海的权利,这一区域包括斯匹次卑尔根群岛和熊岛及其附属岛礁,特别是西斯匹次卑尔根群岛、希望岛、巴伦支岛、查理王岛、东北地岛和埃季岛以及所有附属的大小岛屿和暗礁^[3]。但在科考区域选择上却有例外规定,依据1925年《挪威关于斯瓦尔巴群岛的法案》(以下简称“《法案》”),在缔约国国民已获取权利的不动产上不能从事科考活动,除非有国王许可。这些区域包括地产业主寓所、房屋、仓库、作坊及其他建筑物,以及以上区域10公里范围以内区域;地产业主在其不动产上拥有狩猎和捕捞的独家权利。依据《斯约》平等原则,这一规定应同等适用于所有缔约国。但并不是所有的地产业主在其不动产上都具有这种独家权利,要想具有在这一区域狩猎、捕鱼、采集蛋类和羽毛的唯一权利,地产业主需拥有国王颁发的许可证。这些不能用于科考的私人专属区域应在《挪威人报》上发布通告并以“国王命令”的方式在地图上标示出位置。对于这种权利,《法案》第27条也做出例外规定,如在不给地产业主带来任何不方便的情况下,狩猎者、捕鱼者、蛋类和羽毛采集者有权建造他们临时居住和工作所需要的小屋和其他建筑物。

对此产生的争议应由总督最终裁决。这一规定为在私人业主不动产上开展科研活动提供了可能。此外,在得到国王许可的情况下,还可以强制废除私人的不动产所有权和使用权,包括私人业主不动产独家使用权和缔约国在岛上已经设立的科考基地的所有权和使用权。这种情况发生的前提有二:一是国家或私人希望建设港口、码头、船坞、道路、交通设施、输水管道、电线、电报和电话设施;二是国家在其他方面需要这块土地用于公共用途或科学用途。但国王在做出这种批准前,应给予业主及其他权利拥有者陈述的机会。

2.2 《斯约》基本原则对科考活动的影响

虽然从目前的法律框架看,斯岛的科考活动还缺少一个独立和统一的法律体系,但这并不意味着斯岛的科考活动面临法律真空,《斯约》的平等原则(第2、3、4、7和8条)、主权原则(第2条)、非军事化原则(第9条)都对斯岛的科考活动有重要的影响。

2.2.1 平等原则对斯岛科考活动的影响

《斯约》的10个条款中有五条明确规定了缔约国国民的平等待遇,主要包括:平等自由进出群岛水域、峡湾和港口的权利;平等在群岛及其领水内捕鱼和狩猎的权利;完全平等地在斯岛陆地及其领海从事矿业、工业和海洋商业活动的权利;在完全平等的基础上使用群岛区域内建立的公共无线电台的权利;平等的财产所有权以及获得、享有和行使矿产权的平等权利;在采矿方面,不得给予包括挪威在内的任何缔约国或其国民特权、垄断或优惠。但平等待遇并非适用于所有种类活动,条约未明确规定缔约国在群岛陆地进行科学研究活动的平等权利,而是规定应缔结关于在条约地区开展科学考察专约,可见,《斯约》的平等原则建立了最低程度的实质权利,更接近广义的平等。^[4]

2.2.2 挪威主权原则对斯岛科考活动的影响

挪威对群岛的主权高度受限,非常独特^[3]。挪威主权受到其他缔约国在群岛地区权利的限制,缔约国与挪威一样在斯岛陆地及其领海享有一定范围的主权权利;此外,挪威对群岛主权的独特性还表现在,对于条约缔约方而言,挪威的主权来自条约规定^[5],因此,挪威无权单方面将主权让渡给另一国家或国际组织,也不能单方面退出条约而放弃主权。对此,斯匹次卑尔根委员会做出声明,指出将斯岛主

权以条约的形式赋予挪威主要是基于挪威在群岛的重大利益、地理邻近性和寻求最终解决方案的需要。从条约谈判的背景看,当时的苏联仍未被国际社会所承认,作为战败国,德国也未能出席巴黎和会,美国、法国等国出于制约德国的考虑,支持将群岛主权赋予一个地理邻近的中立小国^[3]。由此可见,与一般意义上的国际法主权相比,挪威对斯岛的管辖权是一种单向权利,这一主权既是挪威的权利,又是挪威的义务。挪威政府有权据此制定适用于斯岛的专门的法律规章,包括科考制度安排。

2.2.3 非军事化原则对斯岛科考活动的影响

《斯约》的宗旨是保证对群岛地区的开发与和平利用。为此,《斯约》第10条为斯岛设定了非军事化的基本原则。但在斯岛及其领海限制海军基地和防御工事的建立是有条件的,即不得损害挪威在国际联盟的权利与义务。这意味着挪威为了履行在国际联盟(和联合国)的义务,可以建立海军基地和防御工事,也可以允许其他国家或国际组织建立海军基地。同时,不得将群岛地区用于战争目的,并不排除非战争的军事行动。因此,有学者指出,条约使得群岛地区中立化,但并未使之彻底非军事化^[3]。一些北极国家,特别是俄罗斯和美国成立了专门的极地研究所和实验室为了军事目的调查这一地区。为了支持在北极地区的军事行动,这些研究机构还开展了专门研究项目以满足在陆地、海洋、冰、空气空间、外层空间发动不同规模和强度战争的需要。此外,挪威加入北约也进一步改变斯岛非军事化的法律地位。1950年12月,挪威违反斯岛中立传统政策,将扬马延和斯岛划为欧洲盟军司令部的防务范围,使斯岛的战略形势发生了根本变化,挪威这一行为遭到了苏联强烈的外交抗议,苏联发表外交照会(12.X.1951)指出挪威的行为直接违背了斯岛非军事化约定,对此,挪威政府做出答复(30.X.1951)指出,挪威政府不会允许任何国家在斯岛建立军事要塞或军事基地。显然这一保证没有满足苏联的要求,1958年,由于担心美国的军事渗透,苏联抗议在斯岛建设全年使用的飞机场,但这一工事还是在1975年秋在新奥尔松(Ny-Ålesund)建成。北极科学研究军事化有正面和负面的影响:一方面,北极研究的军事化使得大量的资金、人员、技术投入极地科考活动;但是,另一方面,军事研究的保密性导致大量的研究区域封闭起来,不与外界交流,大大限制了

斯岛科考活动的自由交流。此外,科学研究军事化要求长时间保护军事秘密,由此也阻碍了北极科研的进展。

2.3 斯岛科考人员的基本权利和义务

20世纪30年代以前,只有俄罗斯和挪威的科研人员在岛上从事科考活动,其他国家只是偶尔派人员访问斯岛,参与一些科研项目。近些年,随着斯岛科考活动的增多,越来越多国家的科学研究人员在岛上进行科考工作。挪威对岛上科考人员的地位、权利、义务参照《斯约》和挪威国内法的相关规定加以管理;此外,挪威政府明确指出,只有挪威有权制定斯岛科考活动的相关规定^[6],各缔约国也同意将这一权利赋予挪威,唯一的要求是这些规定需公平的、不偏不倚的适用于所有参与科考活动的缔约国。依据《斯约》,缔约国的科考人员具有以下权利。

2.3.1 科学考察权

《斯约》第5条规定,《斯约》缔约国应缔结公约,规定在第一条所指的地域可以开展科学调查活动的条件,据此可知,《斯约》赋予缔约国在斯岛及其领海自由从事科考活动的权利。具体说来,缔约国有权通过科考测量船或飞行器上的各种仪器对斯岛及其领海的海道情况、海水流量、海洋水质、海域气候特征、海洋生物和海底矿产资源等开展探测和数据搜集活动,内容涉及海洋学、海洋地质学、物理学、化学、生物学以及声学等领域;探测设备包括音响测深仪、扫描声纳、海底抓斗、水流仪和靠模工具机等。在实践中,不论这些数据用于何种领域,即使包括军事用途在内,实质上仍然属于《斯约》规定的“科学考察”范畴。

2.3.2 自由通行权

允许缔约国科考人员在斯岛自由进入、停留是各国科考人员开展北极科考活动的前提和基础。依《斯约》第3条,缔约国国民享有自由进出斯岛及其领海的权利。显然,科考属于允许自由进入的范畴。这一权利对缔约国来说是绝对的权利,无需附带任何限制性条件即可享有,同时这些权利在缔约国之间是平等、非歧视性享有的权利。但在实践中,非《斯约》缔约国的科考人员也在斯岛及其领海开展科考活动,挪威政府也并未完全限制非《斯约》缔约国科考人员的科考活动,挪威政府正在研究是否赋予非《斯约》缔约国科学家进入斯岛开展相关的科考活动权利。^[7]

2.3.3 使用无线电通讯设备的权利

通讯是科考人员在岛上从事科考活动遇到的诸多难题之一。《斯约》第4条规定,在斯岛的陆地及领海由挪威政府建立或将要建立,或得到其允许建立的一切公共无线电报台,应根据1912年7月5日《无线电报公约》或此后为替代该公约而可能缔结的国际公约的规定(1965年《国际电信公约》),永远在完全平等的基础上对悬挂各国国旗的船舶和各缔约国国民的通讯开放使用。在不违背战争状态所产生的国际义务的情况下,地产所有者应永远享有为私人目的设立和使用无线电设备的权利,此类设备以及固定或流动无线台,包括船舶和飞机上的无线台,应自由地就私人事务进行联系。挪威政府宣称对所有缔约国的科学考察站无线电通信实施行政控制^[8],这也是缔约国对挪威和《斯约》的尊重。但实际上《斯约》中并没有明确规定挪威政府对科考队或探险队的无线电报台有专属管理权。20年代60年代末,挪威政府发现苏联科学考察站不当使用无线电发射机后,提出通过外交途径解决这一争端,但苏联政府无论如何不愿意接受挪威的管理,两国之间的问题一直没有解决^[6]。

2.3.4 运输权

缔约国来往斯岛地区的船舶有在挪威各港内停泊的权利,这主要是为了方便前往斯岛的旅客或货物上下、装载。但交通和补给问题仍是目前各国北极科考面临的主要障碍之一,这主要是因为,与南极科考不同,北极科考活动的后勤保障工作是很不充分的碎片化服务,有时候需要科考研究人员自己来安排。1934年以前,运煤船是唯一的将斯岛和挪威内陆连接起来的工具;随后的客轮 Lyngen 号开始了有规律的夏季游客运输服务,实现5—8个航次的客运,但冬季则切断所有的外界联系;1949年,斯岛有了航空邮件,但1959年才有挪威至斯岛的全年邮件、货运和客运服务。斯岛的铁路是为当地居民生活铺设的,也有小型蒸汽船、轻型飞机往来于斯岛和挪威内陆。冬季,滑雪板车是最普遍的交通工具。一直以来,俄罗斯有自己的船舶和飞机在斯岛和俄罗斯陆地之间从事相关的运输和通信活动,其他国家也有其自己的运输途径。^[9]

2.3.5 资源权

根据《斯约》规定,缔约国的船舶和国民对于斯岛及其领水内的生物资源和非生物资源具有占有、

使用、收益、处分的资源权,土地私人占有者的土地除外。《斯约》同时规定:虽然缔约国国民应在相同平等的条件下允许在陆上和领水内开展和从事一切海洋、工业、矿业或商业活动,但不得以任何理由或出于任何计划而建立垄断(第3条)。

依据《斯约》规定:斯岛科考人员进行科考活动时必须履行以下基本义务:

其一,科考活动的批准和登记。目前,挪威还未依据《斯约》第5条制定专门的科考条例。实践中,各缔约国一般通过外交途径将欲进行的科考活动提前告知挪威政府相关部门。但从目前的条约体系看,并没有明确规定缔约国有将在斯岛及其领海开展的科考活动提前告知挪威政府的义务,俄罗斯就一直没有将其开展的科考活动向挪威相关部门登记备案,但如不在挪威当局登记,就意味着一旦发生事故,俄罗斯的科考人员应由俄罗斯自己组织援救,挪威的救援人员不负有援救俄罗斯遇难科考人员的义务,挪威政府仅对登记在案的遇难科考人员负有救援义务。俄罗斯这样做的一个重要原因是展示和强调俄罗斯在这一地区独立活动的权利和能力,在国际社会形成挪威在这一地区“难以实行有效管理”的国际形象。而其他成员国从自身活动便利和利益考虑,自愿接受挪威的管理。

其二,保护斯岛生态环境。《斯约》第2条规定,挪威有权采取或颁布适当措施,以保护斯岛及其领水内的动植物资源,这些措施应平等地适用于各缔约国的国民。这一条款为缔约国在斯岛的科考活动设定了保护斯岛生态环境的基本义务。依这一规定,挪威政府于1978年颁布《挪威皇家法令》,明确规定斯岛的科考活动必须保证不影响和破坏斯岛和扬马延岛生存的野生动植物的生活环境,为缔约国在斯岛的科考活动设定了保护斯岛野生动植物的具体义务。随着岛上科考活动日益增多,斯岛脆弱的生态系统面临着更为严峻的压力和挑战^[10],为此,2001年挪威环境部又制定了《斯岛环境保护法令》,在区域管理方面,法令建立了国家公园、自然保护区、受保护生物小区及地理小区、文化环境保护区等几种保护区,限制缔约国科考人员进入新成立的国家公园、自然保护区和鸟类保护区。除此之外,法令还制定了严格的交通和防止污染规定,规定缔约国有义务确保各自的科考活动包括交通运输活动不污染斯岛的动植物资源,限制可能损害岛上生态环境

的各种科考活动^[7]。目前,斯岛已有一半以上的区域被划定为自然保护区或国家公园,显然,挪威的这些法令直接对缔约国的科考活动范围和内容做出了限制性规定。

其三,确保斯岛的历史环境及文物不受破坏。缔约国在斯岛科考活动还要确保斯岛的历史环境、文物和古迹不受破坏。保护斯岛文化遗产、建筑和遗址的历史可追溯到1926年,现在专门的保护文物的法案是挪威环保部《1974年有关斯岛和扬马延岛文物保护的法案》(21. V. 1974)。此外,1983年,挪威环保部向议会提交了有关北极环保调查报告(Report No. 26 1982—1983)。该报告第四章指出,1945年或更早的文物都要受到保护,由特罗姆斯博物馆为斯岛地方政府提供专家技术支持。该报告还强调需要延长挪威政府和在斯岛从事考古工作的专家的合作。挪威的这些规定在一定程度上缩小了斯岛的科考活动范围,限制了科考活动的内容。

此外,《斯约》明确规定缔约国在斯岛的活动包括科考活动必须遵守挪威国内法。这些法律法规和措施均应平等地适用于各缔约国的国民、企业和船只(《斯约》第2条),这也与条约目的相一致。为了限制缔约国依《斯约》享有的包括科考权在内的各项权利,挪威政府制定了《斯瓦尔巴环境保护法令》《斯瓦尔巴旅游和旅行条例》《斯匹次卑尔根群岛采矿条例》等法律法规限制缔约国在斯岛的科考活动。这些规定在一定程度上缩小了斯岛的科考活动范围,限制了科考活动的内容,因此,这些法令和规定一度遭到俄罗斯等缔约国的强烈反对^[11]。对此,挪威做出极力辩解:《斯约》赋予缔约国平等科考权,挪威对此表示尊重,挪威依《斯约》赋予的管辖权颁布和实施保护斯岛生态环境的法令和规定不违反国际法,实践中,这些法令均平等适用于所有缔约国,并不违背《斯约》的平等原则。

3 《公约》与《斯约》对北极科考法律适用的冲突与争议

“由于不同领域在立法目的和价值追求上存在差异,当其对所规范的领域存在交叉与重叠时,规则的制定上形成条块分割,对涉及同一个问题的规定就会出现冲突与不协调,有时甚至南辕北辙。”^[12]这也是《斯约》和《公约》在适用问题上的矛盾冲突所

在,这一冲突是国际法零散性、缺乏权威性和不确定性等特性的体现,对现有斯瓦尔巴模式提出挑战。解决这一问题的关键在于如何确定《斯约》和《公约》的地位,按国际社会公认的一般的法律原则和规则看,在同为《公约》和《斯约》缔约国的前提下,将《公约》作为总则性的规定优于《斯约》适用,针对具体问题《斯约》作为特别法优先适用,同时,基于新法优于旧法的原则,如果《斯约》中的规定与《公约》规定存在不一致时,《公约》的规定可以优于《斯约》的规定加以适用。

3.1 斯岛专属经济区及大陆架地位未定

在斯岛的科考活动,无论是海洋学、湖沼学、冰川学还是地质学和气象学,都是在海洋环境中进行的。但是,由于《公约》和《斯约》矛盾分歧,斯岛专属经济区和大陆架的法律地位还没有明确。

《斯约》规定挪威对斯岛具有排他性的“全面和绝对的”主权,缔约国仅对斯岛及其领海具有科考权。但随着《公约》的生效,海洋被划分成领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海、国际海底区域等具有不同法律地位的区域,每个国家有权确定其领海、专属经济区和大陆架,实行主权和管辖权。鉴此,作为《公约》的缔约国,挪威以《斯约》赋予其在斯瓦尔巴地区的主权为基础,主张拥有200海里的专属经济区和大陆架,如果缔约国承认挪威对这一区域的管辖权,意味着将原本属于北极公海和国际海底部分区域管辖权赋予挪威,同样这一区域的科考活动的管理权也归属挪威,很显然这对于缔约国来说是十分不利的。对于挪威的主张,缔约国提出了两种不同观点:以美国为首的缔约国赞同挪威享有在斯岛渔业保护区的管辖权,但声称《斯约》赋予缔约国在这一水域平等的非歧视性权利,显然缔约国希望与挪威同样享有在斯岛渔业保护区和大陆架上的渔业、科研、勘探、开采、石油钻井等专属管辖权。俄罗斯、捷克、芬兰等国则反对挪威对斯岛渔业保护区和大陆架的权利主张。俄罗斯理由在于挪威对斯岛的主权并不属于现代国际法规定的任何一种主权的取得方式,挪威对于斯岛主权是由条约赋予的,这种赋权的同时也伴随着其他缔约国领土主张的撤回^[13],从而在群岛建立起“主权确定,共同利用”的法律原则,以维持群岛基于“无主地”而具有的自由特征。从这点看,挪威对群岛的主权从一开始就是有限制的,挪威在该地区是否具有主权本身就是一个具有

争议性的问题。因此,挪威对群岛渔业保护区和大陆架的主权权利也不是专属性的。西班牙和冰岛等国更是声称要将这一争议诉诸国际法院。表 1 给出

了不同缔约国对挪威主张的对斯岛渔业保护区和大陆架专属管辖权的态度。

表 1 缔约国对挪威主张斯岛渔业保护区和大陆架的态度对比分析

Table 1. Comparative analysis of the attitudes of contracting states on Norway's assertion of the fisheries conservation zone and continental shelf

代表国家	反对	保留	支持
对挪威设立斯岛渔业保护区的态度	俄罗斯、英国、丹麦、西班牙、冰岛、捷克、匈牙利、波兰	美国、法国、德国	加拿大和芬兰
对挪威主张大陆架的态度	俄罗斯、英国、丹麦、意大利、荷兰、格陵兰和法罗群岛	美国、法国、德国	加拿大和芬兰

3.2 非《斯约》缔约国科学家是否有进入斯岛开展科考活动的权利

《斯约》第 3 条,缔约国国民和船舶有自由进入斯岛及其领海进行捕鱼、狩猎、矿产开发、科考等相关活动的权利;这里的“缔约国国民”可以理解为拥有缔约国国籍的所有国民,应包括海外属地的国民。实践中,北极科考耗资巨大,以俄罗斯为例,俄罗斯北极科考活动资金投入已经是个天文数字,仅 2007 年历时 90 天的探险活动就耗资约 1 亿卢布(约合 400 万美元)。北极科考专用设备——破冰船更是价格不菲,2015 年俄计划投资 170 亿卢布建成一艘第三代核动力破冰船^[14]。为解决科考资源的巨大浪费问题,各缔约国在一定范围展开科考国际合作,仅以 1957—1958 年的国际地球物理年为例,当时有来自 12 个国家的 10 000 多名科学家在北极和南极进行了大规模、多学科的考察与研究,在北冰洋沿岸建成了 54 个陆基综合考察站,这其中不乏非《斯约》缔约国的科考人员。一方面,依《斯约》规定,非《斯约》缔约国科研人员无权进入斯岛及其领海进行科考活动,挪威政府正在研究是否赋予非《斯约》缔约国科研人员进入斯岛开展科考活动权利^[15];另一方面,非《斯约》缔约国没有义务承认《斯约》效力,但在这一区域享有《公约》赋予的各项科考权利。这一潜在的矛盾也体现了《公约》与《斯约》适用的冲突。

3.3 如何区分和定义科学家、狩猎者、捕鱼者、蛋类和羽毛采集者

《公约》对于科考活动的具体内容没有明确的界定,一般认为以科学研究为目的在自然环境中收集样本进行研究的活动均为科考活动。在一定情况下,科考和狩猎、矿产开发、采集羽毛等活动存在相似之处,但依据挪威国内法和斯岛相关法律规定,科考人员、矿产开发人员、狩猎者在岛上的权利和义务

范围有所不同,如何精确区分不同主体,确定其权利义务范围是挪威政府遇到的现实问题。以采矿活动为例,科考活动特别是地质学和地球物理学的科考活动与矿产开发活动有相似之处,实践中,如何区分一个活动是资源开发活动还是科考活动,标准十分模糊。但依据挪威国内法和斯岛相关法律规定,科考人员和矿产开发人员在岛上的权利和义务范围有所不同。例如,《斯瓦尔巴采矿法典》第 7 条第 5 款规定,除非得到业主、工厂或楼房住户的同意,不得距离正在施工或经营的任何工厂或工业设施、任何交通线、码头或房屋 500 m 以内探矿,此规定不包括为狩猎、捕鱼或考察鲸鱼而临时搭建使用的小屋;也不得在距离任何公共设施、科学研究设施、教堂或墓地 500 m 以内的地方探矿,但这一区域的科考活动则受到法律保护。在斯瓦尔巴群岛,有大约 300 个有登记注册的房屋或是废旧的船舱用于科学调查和探险。对于挪威政府来说,如何区分科学家、采矿者、狩猎者、捕鱼者、蛋类和羽毛采集者,是确定不同主体权利和义务范围的先决条件。

4 斯岛科考活动的现状及中国的北极科考

斯瓦尔巴群岛是世界上原始生态系统保持最好的几个岛屿之一,斯岛北部的新奥尔松迄今为止没有常住居民,其特有的大峡湾、冰川河流、冰川、冰碛岩等生态环境、地形地貌、地层系统是科考国开展大气、海洋、地质、海冰、大地测量等科考活动的最佳场所。目前为止,挪威、法国、德国、日本、英国、韩国、中国、意大利野外观测和科学考察站都聚集在这里,开展北极科考国际合作研究与交流,共享野外作业实验设施和观测数据。诚然,与南极相比,北极的科考活动长期以来受到多边区域国际合作体系支配,缺乏细化规定,这种状况对于北极国际合作研究

是十分不利的,建立一个或大或小的国际组织协调北极科考活动对于科考国来说越来越重要。最近,已经有几个协调研究活动的组织如北极理事会、国际北极社会科学联合会(ASSA)、国际北极海洋科学委员会建立起来了。1991年,八个环北极国家还共同启动了一个北极环境合作计划即“罗瓦涅米计划”(Rovaniemi),在这一计划内,芬兰建立了一个北极的环境监测系统,鼓励该地区的土著居民广泛参与其中。在这些国家的共同努力下,斯岛已经成为北极科考中心。

目前,科学考察是我国在北极主要的活动之一,通过北极科考活动搜集北极环境、气候、航道数据和变化趋势,对进一步维护和拓展我国在北极的合法权益具有重要的现实意义。自1996年加入国际北极科学委员会(IASC)以来,我国已完成了七次北极科学考察,在斯岛新奥尔松建设了我国观测北极的窗口——黄河站,开展了多种多样的地质、海洋、海冰、冰川、大气、生物等多学科立体综合观测,收获了大量宝贵的样品、数据和科考资料。这些成果为我国减灾防灾、应对全球气候变化、深入参与国际北极事务,以及国家环境和经济战略的提出提供了重要的科学依据。为更好地维护和拓展我国北极权益,我国的北极科考活动应进一步关注以下重要问题。

首先,我国应加大北极科考法律制度研究力度。近三年来,我国的北极人文社科问题研究已经有很多成果,但相关研究还存在重政治而轻法律的缺陷,忽视了法律规则在解决北极科考问题中的重要作用,重视北极科考的法律研究既是界定权益、顺利开展科考活动的理论基础,同时也是政治事务的客观需要。为此,我们应关注在北极法律事务和相关国际法规则研究力度,特别是对《斯约》以及挪威在斯岛法律法规如《挪威经济区法》《斯瓦尔巴环境保护

法令》《关于在斯瓦尔巴岛旅游及其他旅行的条例》《斯瓦尔巴采矿条例》《关于拒绝及驱逐特定人员的规定》《斯瓦尔巴群岛运载旅客的船舶规定》《斯瓦尔巴群岛石油勘探和钻探规定》《斯瓦尔巴德群岛儿童福利法案》都要进行深入的研究,关注挪威制定斯岛科考条例的进程。对《斯约》及挪威制定的相关国内法的深入研究可以为我们在北极地区从事相关活动提供有力的国际法保障,为维护和拓展我国在北极的渔业、海运以及资源开采权益发挥积极作用。同时,这些研究在理论上也将进一步完善我国北极考察管理条例草案,丰富我国的国际法尤其是国际海洋法和国际环境法的研究体系。

其次,我国应在现有的北极科考的制度基础上拟定我国北极科考法规或规章,更好地规范现有的官方和民间的科考行为;此外,北极科考耗资巨大,我国应重视与其他北极科考国的合作,提升和增强跨学科、多平台数据共享和处理能力。我国已于2014年7月24日与俄罗斯的专家就航道开发、数据共享等方面的双边合作、资源共享进行深入探讨,力争在相关规则的制定过程中为非北极国家争取更为广泛的行动空间。

最后,应继续强化我国对北冰洋地区的海洋科学考察和研究,特别是北极航道沿线的气象、水文数据的收集,加强硬件设备建设,设立新的科考站。目前,挪威未就开展科学调查活动的条件做出细则规定。在挪威未出台科考细则前充分利用现有的科考权,扩大科考内容,增加科考活动点对我国北极权益的拓展具有重要的现实意义。法不溯及既往,如果不久的将来,挪威出台科考细则,各缔约国在斯岛的科考活动将受到更多的法律制约。因此,在目前的法律框架下,建立科考站、观测台、小屋对于我国未来开展更大范围的科考活动至关重要。

参考文献

- 1 郑明清,王家娟,淳言,等. 北极为什么被科考[J]. 文明, 2011, (1): 32—87.
- 2 董跃,宋欣. 有关北极科学考察的国际海洋法制度研究[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009, (4): 11—15.
- 3 Anderson D H. The status under international law of the maritime areas around Svalbard[J]. Ocean Development & International Law, 2009, 40 (4): 373—384.
- 4 Ulfstein G. The Svalbard Treaty: from Terra Nullius to Norwegian Sovereignty[M]. Oslo: Scandinavian University Press, 1995.
- 5 刘惠荣,张馨元. 斯瓦尔巴群岛海域的法律适用问题研究——以《联合国海洋法公约》为视角[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2009, (6): 1—5.
- 6 White Paper No. 39 (1974—1975) on svalbard part IX[R]. 1975.

7 White Paper Report No. 40 to the Storting (1985—1986) [R]. 1986.

8 Østreng W. *Politics in High Latitudes: The Svalbard Archipelago* [M]. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1978.

9 Report No. 26 (1982—1983) to the Storting on environmental protection, surveying and research in Arctic Areas [R]. 1983.

10 Machowski J. Scientific activities on Spitsbergen in the light of the international legal status of the archipelago [J]. *Polish Polar Research*, 1995, 16 (1—2): 13—35.

11 Charodeev G. 'Ledyanoi zhanav: My mozhet poteryat' svoishpitsbergenskie vladeniya' [Ice curtain: We may lose our Spitsbergen possessions] [J]. *Izvestiya*, 2001, (6).

12 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 [J]. *西南政法大学学报*, 2006, 8(1): 30—37.

13 Caracciolo I D A. Unresolved controversy: The legal situation of the Svalbard Islands maritime areas; an interpretation of the Paris Treaty in light of UNCLOS 1982 [C]//International Boundaries Research Unit Conference 2009. Durham: Durham University, 2009: 1—20.

14 王伟力. 俄罗斯紧抓北极不放松 [J]. *环球军事*, 2009, (12): 24—25.

15 White Paper Report No. 40 to the Norwegian Storting (1985—1986) concerning Svalbard [R]. Recommended by the Ministry of Justice on 18. IV, 1986.

ANALYSIS OF LEGAL SYSTEM CONCERNING ARCTIC SCIENTIFIC EXPEDITIONS

Lu Fanghua

(School of Humanities and Social Sciences, North China Institute of Science and Technology, Langfang 065601, China)

Abstract

The Arctic has important practical and potential value in areas such as climate change, resources access, sea routes, and scientific expeditions. Scientific expeditions have instrumental value in resource competitions, although cooperative scientific expeditions most of the time stay in non-contentious areas. *United Nations Convention on the Law of the Sea* and *Svalbard Treaty* are the main legal norms that govern scientific expeditions in the Arctic. As one of the largest developing countries and a big economy, China has not only theoretical foundation but also scientific and technological strength, as well as legitimate reasons, for pursuing interests in the Arctic. Therefore, China should enlarge the scale of scientific expedition activities, and become involved in the related legislative and rule-making processes, as to improve the status in the Arctic affairs.

Key words *United Nations Convention on the Law of the Sea, Svalbard Treaty*, Arctic scientific expedition, Archipelago of Spitsbergen