

研究论文

北极地区国家在《联合国海洋法公约》下的权利 义务及其与地理不利国家之间的关系

李雪平¹ 方正¹ 刘海燕^{2,3}

¹ 武汉大学法学院国际法研究所, 湖北 武汉 430072;

² 武汉大学南极测绘研究中心, 湖北 武汉 430072;

³ 国家领土主权与海洋权益协同创新中心, 湖北 武汉 430072)

提要 随着全球气候变暖, 北极地区丰富的自然资源和独特的地理区位使其战略价值一时凸显。环北极国家为了该地区丰富的自然资源和战略优势展开了一系列行动, 也产生了一系列争端。除了北极八国间存在着主权与主权利利的争端外, 各地理不利国家也纷纷依据《联合国海洋法公约》的相关规定主张其在北极地区应有的权利和利益, 由此加重了北极地缘政治关系的复杂性。鉴于现有的北极多边法律文件以及环北极国家行使主权的实践, 在“人类共同继承”原则下, 亟需澄清环北极国家在《联合国海洋法公约》下的权利义务, 进而协调好它们与包括中国在内的地理不利国家之间的关系。

关键词 环北极国家 地理不利国家 《联合国海洋法公约》 人类共同继承 主权利利

doi: 10. 13679/j. jdyj. 2017. 2. 279

1 北极地区的法律地位

随着全球气候变暖的进一步加剧, 北极区域的这些潜在价值正逐渐浮出水面, 其资源、航道以及军事地位都开始受到全世界各国的高度重视。相较于参与北极事务的其他国家, 北极八国(俄罗斯、加拿大、美国、芬兰、冰岛、瑞典、挪威、丹麦)拥有得天独厚的优势: 对北极部分陆地、岛屿及海域享有绝对的主权与主权利利。正是由于北极地区不同于南极地区的地理特征, 使北极八国致力于宣称甚至扩大其在北极地区的国家主权。也正是如此, 北极地区至今也未能形成类似《南极条约》的国际条约, 来明确北极地区的法律地位。

1982 年确定的《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, 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适用群岛制度等。《公约》的这些规定同样适用于由冰雪覆盖的北冰洋地区, 还影响着北极地区的各项海洋事务。同时, 《公约》作为全球普遍适用的“海洋大宪章”, 没有也不可能是在制定的时候考虑到北极地区特殊的地理环境, 所以它并没有对北极地区法律地位、资源开发利用、科学考察、环境保护和军事化行动等方面的法律制度做出特别规定, 这也使得《公约》中的许多法律条款在北极地区的适用过程中产生了许多分歧与争议。

北极八国由于其领陆延伸到了北极圈以内或者领土本身就在北极圈内, 对属于它们的领土

[收稿日期] 2016 年 10 月收到来稿, 2017 年 1 月收到修改稿

[基金项目] 2015 年国家海洋局极地科学战略基金重点项目“《联合国海洋法公约》在北极地区的适用与中国的战略选择”资助

[作者简介] 李雪平, 女, 1969 年生。法学博士, 教授、博导。E-mail: lixueping@whu.edu.cn

(海)、毗连区、专属经济区当然地享有神圣不可侵犯的主权及主权权利,这一点已得到世界范围内各国的广泛承认。但是部分国家出于对大陆架丰富资源价值的考量,依据《公约》提出了 200 海里以外大陆架的主权权利主张,引起不小的争议。依照《公约》规定,沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土,如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到 200 海里,则扩展到 200 海里的距离,而在有证据证明的情况下最多还可以延伸至 350 海里。但由于涉及的洋面常年冰封,现有科学技术难以侦测其大陆架构造,这些国家也难以提供充分的证据,因而无法证明其权利主张的正当性。也由于大陆架结构的未知性,争端一直没有停止。

值得注意的是,在“扇形理论”与“先占原则”先后受到其他国家的否定后,部分环北极国家另辟蹊径提出“历史性水域”的托词,企图为本国争取更多利益。加拿大的哈德逊湾、苏联的大彼得湾等,这些海湾的湾口宽度都大于 24 海里,按照规定属于历史性海湾。而关于历史性权利,虽在《公约》第 15 条及第 298 条第 1 款(a)项中被提及,却并未规定历史性权利的地位,因此,关于历史性权利的法律地位问题也一直处于争论之中^[1]。

此外,在近年来全球变暖的大趋势下,北极航道的通航可能性和通航时间或许进一步增加,这使各国积极展开对北极航道的法律地位之争。具有先天地理优势的当属俄罗斯与加拿大:俄罗斯主张东北航道为其领海,对其享有排他的主权权利;加拿大主张西北航道为其历史性水域,对其享有排他的主权权利^[2]。而以美国为首的更多国家则一直强调这两条连接太平洋和大西洋的特殊航道意义非凡,主张应赋予北方航道以国际航行海峡的法律地位。以上种种情况都表明北极地区法律地位模糊,而《公约》在该地区的适用更加剧了北极国家之间的权利和利益冲突。

2 环北极国家在《公约》下的权利之争

《公约》第二部分、第五部分、第六部分,分别对“领海和毗连区”“专属经济区”和“大陆架”的

概念范围与相关权利做出了细致的规定。根据《公约》规定,北冰洋沿岸国家可以对以下几个区域主张主权或管辖权:(1)一国领海基线与该陆地之间的水域构成该国的内水;(2)从领海基线起划定的不超过 12 海里的领海范围;(3)从领海基线起,划定的不超过 200 海里的专属经济区;(4)一国陆地向海洋自然延伸部分构成该国大陆架^[3]。除上述区域外,北冰洋的其余主体部分应属于公海和国际海底区域。根据《公约》,前者实行公海自由原则,后者则应作为人类的共同继承财产由国际海底管理局负责管理和开发,任何国家都不能对其宣示主权及主权权利。因此,根据《公约》的有关规定,北冰洋地区(特别是终年冰封的北冰洋海域)不属于严格国际法意义上的“无主之地”,因而不使用传统国际法中的先占原则;同时也不能说北极地区处于法律真空,因为《公约》的一般性规定在北极依然可以使用,而且《公约》中有关冰封洋面的条款(《公约》第 234 条)规定更是针对北极地区而创设的^[4]。《公约》中有关大陆架制度的规定、实施规则成为各国争夺北极强大的法律依据,各国纷纷在《公约》中积极寻求自己在北极地区的权利。

2.1 北极航道的权属争议

据科学预测,受到全球气候变暖的影响,到 2060 年,夏季时段北极航道的冰川会完全融化,届时北极航道彻底的商业通航将成为可能。正是由于其重要的战略地位、航运价值和潜在的巨大商业价值不断凸显,俄罗斯与加拿大分别作为北方航道与西北航道的沿岸国,试图通过主张北极航道为其内水而掌握对航道绝对的控制权。为此,俄罗斯与加拿大的采用了大致相似的方式,均使用“直线基线法”来划定相关海域的主权权利,并通过国内立法方式加以确定,再利用“历史性水域”一说作为补充。

根据《公约》第 7 条第 1 款规定“在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法”,并对其做出了相应的限制条件与要求。俄加两国正是依此条款,采用直线基线法来划定领海基线,从而将航道划入其基线以内,成为其内水。在此基础上,俄罗斯在 1998 年《俄罗斯联邦的内水、领海及毗连区法》中以国内法

的方式确定下来,加拿大也颁布了《领海直线基线法》。但是,俄、加两国的直线基线法是否满足《公约》第7条下的限制条件,仅凭单边的国内法是否可以确立北极航道的国际法律地位,这两个问题并没有得到国际社会的一致认可。

由于《公约》第15条与第298条中均存在对历史性权利的主张,即在划界时应当考虑历史性权利,但无论是《公约》还是其他国际条约,都未曾对“历史性权利”做出明确定义。俄罗斯与加拿大还对其历史性权利的主张提供了相关历史性证据,然而目前国际法律层面上并不存在对“历史性水域”做出的明确判定标准。因此,俄罗斯与加拿大对北极航道的主权主张目前是缺乏正当国际法律依据的。而美国与欧盟为代表的部分国家一直极力反对俄罗斯与加拿大将北极航道划为其内水,进行主权管辖。根据《公约》规定,一旦被北极航道被认定为内水,其他国家船舶将无法享有无害通过权,所有经过的船舶须事先向沿岸国申请并接受沿岸国的管制。显然,将潜在价值如此巨大的航道交由一国单独管辖是其他国家十分不愿看到的局面,因此,各地理不利国家纷纷主张北极航道应属于国际海峡,应该适用“过境通行制度”以及“无害通过制度”。可想而知,在北极航道的法律地位得到国际法层面上的认定之前,北极航道权属的争议将会一直持续下去。

2.2 关于外大陆架的界限主张

大陆架是大陆向海洋的自然延伸,是陆地延伸至海洋中的一部分。同时大陆架是海洋中最富饶、最有价值的区域之一:大陆架上的渔业资源、油气资源和矿物资源均十分丰富。据《公约》第77条规定,“大陆架区域的自然资源的开发权归属沿海国所有”,因此,北冰洋这片尚未开发的“处女地”的大陆架权利成为了各国竞相追逐的国家利益。故在实践中,沿海国间的划界问题争端频频发生。

争端大多围绕《公约》在北极这一特殊地区的适用问题。根据《公约》第76条第5款至第6款规定,沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土,如果从测算领海宽度的基线量起到大陆边的外缘的距离不到200海里,则扩展到200海里的距离,而在有证据证明的情况

下最多还可以延伸至350海里,有关缔约国须在2009年的5月13日之前向大陆架界限委员会提交大陆架划界案。因此,为了争取更多的自然资源,北极各国无疑纷纷主张350海里内的大陆架权利,向委员会提交划界案,同时也加快科考步伐,力争获得有效证据。2001年,委员会首次收到来自俄罗斯的划界案,以勘测数据及其他信息支持其在北冰洋中部、巴伦支海和鄂霍次克海200海里以外的大陆架外部界限主张。对此,委员会没有立刻驳回,而是要求俄罗斯补充调查材料。2006年,挪威也向联合国大陆架委员会提交了划界案。此后,挪威、冰岛、丹麦等国家都先后向委员会正式提出了划定申请,并对俄罗斯的申请提出了异议,认为“俄罗斯有关北极大陆架的主张存在重大缺陷”。目前为止,尚未有任何一个国家的申请得到委员会的支持。而其他地理不利国家同样宣称在没有充分证据的情况下,北极地区的丰富资源应该以人类共同继承财产的形式由世界各国共同享有。

显然,《公约》在制定时并没有完全考虑到北极地区的特殊性,因此导致大陆架划界争议的发生。由于目前尚未有一个国家在充分科学依据的基础上划定了北极区域的海洋边界,各国正加快步伐对北极地区大陆架的科学考察活动,确定北冰洋地区大陆架的界限以及在《公约》下相应的主权权利。

2.3 资源与环境保护权利分享

北极八国对其大陆架以内的领海、毗连区与专属经济区的主权权利是毫无争议的,是受到《公约》的明确保护的,因而对其领土、领海、毗连区与专属经济区内的自然资源享有专有的开发权。为了保护北极地区的自然环境,北极国家曾先后通过国内立法与签署国际条约的方式来实现对北极自然环境的保护。如1911年,美国、俄国、日本和英国共同签署了一项保护毛皮海豹的条约。规定在北纬30°以北的太平洋里禁止捕猎海豹;1970年加拿大制定了《北极水域污染防治法》,对有关水域的环境问题进行管辖,加入《公约》后,还建立了西北航道污染防治体系、执行船舶安全管理规则和NORDREG系统;1973年,由加拿大、丹麦、挪威、苏联和美国共同签订了《北极熊保护协议》以及1976年由苏联和美国签

订的《保护北极候鸟及其生存环境的协议》等。这一系列措施不仅是环北极国家对其环境保护义务的履行,同时也是对其环境权利的一种保护与主张。

但是,无论是资源开发还是环境保护,都需要大量的资金及现金科学技术的支持,单靠环北极国家难以实现,这客观上也为其他国家提供了参与机会。

3 地理不利国家的权利诉求及其与环北极国家间的关系

3.1 科学考察研究权

《公约》规定,世界各国在公海都平等地、自然地拥有海洋科学研究的权利。同时《公约》第 13 部分第 3 节还规定,在他国管辖的领海、专属经济区和大陆架海域内进行科学研究,须经沿海国同意方可进行。这意味着,地理不利国家在北极地区的“区域”内享有的科考权是当然的、无需征得同意的;然而在受他国管辖的专属经济开发与大陆架上,科考权是需要争取、需要授予的权利。尽管目前北极地区国家对地理不利国家的科学考察行为持默许和支持的态度,但正如前文所述,北极国家正在依据《公约》向联合国大陆架委员会提交其 350 海里大陆架划界案,主张对更广泛水域的主权权利。这无疑是对地理不利国家在北极地区科考权的一种缩小与限制。

目前,各国主要通过多边条约的方式来争取北极地区的科考权。1920 年,由世界上 51 个国家签订的《斯匹次卑尔根群岛条约》是迄今为止北极地区唯一的具有足够政治色彩的多边条约,它承认挪威“具有充分和完全的主权”,该地区“永远不得为战争的目的所利用”,但各缔约国的公民可以自主进入,在遵守挪威法律的范围从事正当的生产和商业活动,包括科学考察^[5]。因此,该条约为各国进入斯匹次卑尔根群岛地区进行科学考察提供了法律依据,各国纷纷进入该地区建立北极科考站,斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松地区也因此成为了北极科考的热土,目前在新奥尔松地区共有 8 座国家级科考站。

随着科学考察进程的进一步发展,新奥尔松地区的科考活动势必将不能满足各国的需要。

各地理不利国家需要与更多的环北极国家展开双边或多边合作与谅解,争取范围更广的科学考察权利。

3.2 公海与国际海底区域中的权利

根据《公约》规定,沿海国对其内水与领海享有主权,对其毗连区、专属经济区及大陆架不享有完全主权,但享有各种排他性主权权利,除此以外的海域为公海及国际海底区域,是全人类的共同继承财产,任何国家不得对其宣示主权或行使主权权利。因此,《公约》不仅确定了沿海国的主权与主权权利,同时也排除了沿海国对公海与国际海底区域的管辖权。这也为地理不利国家在北极地区享有权利与履行义务提供了坚实的法律支撑。

鉴于沿海国大陆架与公海在地理上存在此消彼长的关系,那么环北极国家对其大陆架权利的主张必然会导致地理不利国家在公海及国际海底区域中相关权利的减损。有关分析表明,“如果环北极国家的 200 海里外大陆架请求都得到许可,北冰洋的国际海底区域将从 2 880 000 km² 缩小到 340 000 km²,缩小为现有的九分之一,这将严重侵害非北极国家在‘人类共同继承’的国际海底区域中的资源利益”^[6]。环北极国家对大陆架权利的滥用不仅是对国际海底区域制度的侵害,也是对地理不利国家在有关海域中海洋权利的损害。

3.3 航道的无害通过权与过境通行权

若按照俄、加两国的内水主张,他国船舶经过其“内水”时,必须提前提出申请,由加、俄同意后方可通行,并且还要缴纳一定的费用,由此外国船舶也不再享有无害通过权。俄、加两国对北极航道的主权主张显然是其他地理不利国家所不能接受的。以美国与欧盟为代表,一直主张北极航道海峡属于“国际海峡”。而对于国际海峡的判断标准,《公约》和 1958 年《领海和毗连区公约》均未给出具体明确的规定,只能根据习惯法进行判断,主要是 1949 年“科孚海峡案”中国际法庭的解释和运用,这是国际法上针对该问题迄今为止唯一一次裁决^[7]。该判决对国际海峡的定义采用双重标准,即地理标准(geographic test)和功能标准(functional test)。地理标准要求一条海峡两端连接公海或专属经济区,或者一端连接公海

或专属经济区而另一端连接某国领海;功能标准是指该海峡能发挥国际航行的实际作用^[8]。

从这两个标准来审视,北方海航道与西北航道上都有数个海峡,且两端基本上都连接着公海或专属经济区,符合地理标准^[9]。从功能标准来看,北方航海道的商业航行从19世纪70年代已经开始,主要是由挪威的海豹捕猎者使用。冷战后,拉脱维亚和德国的油轮多次通行东北航道西段,顺利通过该航道的船舶数量众多,甚至超过“科孚海峡案”确立的标准。同样地,对于西北航道,美国在1969—1970年间的“曼哈顿”号和1985年破冰船“北极海”号在未经加拿大同意的情况下通过西北航道,已足可说明其存在国际航行的证据并且具有国际航运的功能,20世纪80年代西北航道非加拿大船旗国船只23次的通行记录已经可以说明其存在一定的“国际性”^[10]。除此之外,美国还主张应用发展的眼光来审视功能性标准,即随着同行条件与航海技术的改善,航道的适用频率将大大增加,此观点也得到了许多国家的支持。以上述依据为基础,各地理不利国家纷纷主张北极航道为国际海峡,从而保障自己在航道的通行权。

若将北极航道认定为国际海峡,那么依照《公约》第三部分第38条第2款“用于国际航行的海峡”的规定,外国船舶应享有过境通行权,即不需沿岸国的同意即可通行,而且军舰和飞机可以自由穿越海峡,潜艇也可从水下潜航通行而不用浮出水面展示旗帜^[11]。对此,俄罗斯与加拿大提出“存在同样方便的航道”予以反驳,但毫无疑问的是并不存在与两条航道同样方便的其他航道。因此俄、加两国的辩驳并没有足够的说服力。若最终北极航道被判定为俄、加两国的内水组成部分,依照《公约》第8条第2款的规定,“……则在此种水域内应有本公约所规定的无害通过权”。

综上所述,针对俄罗斯与加拿大将北极航道划为其内水的主张,其他地理不利国家主张北极航道应属于用于国际通行的海峡。从《公约》中的规定来看,在“内水说”成立的情况下,外国船舶在北极航道应享有过境通行权;而在“国际海峡说”成立的情况下,外国船舶仍然享有无害通过权。

3.4 资源的共同开发与环境保护合作

由于除环北极国家外的其他国家对北极地区无管辖权,目前在追逐其资源与环境权利时,仅能以对公海及国际海底区域的资源的共同开发与环境保护合作的方式进行。

《公约》对公海及国际海底区域的资源开发养护和环境保护做出了如下规定:“所有国家均有权由其国民在公海上捕鱼,但受下列限制……”;“所有国家均有义务为各该国国民采取,或与其他国家合作采取养护公海生物资源的必要措施”;“管理局在行使其权力和职务,包括给予进行‘区域’内活动的机会时,应避免歧视。本部分具体规定的为发展中国家所作的特别考虑,包括为其中的内陆国和地理不利国所作的特别考虑应予准许。”由此可见,《公约》是鼓励地理不利国家参与到公海地区的资源开发与环境保护中来的。同时,也要满足一定的条件——“公海捕鱼自由须建立在充分考虑渔业资源养护的基础上”以及“区域内海底勘探及开发活动须由国际海底管理局授权与管理”。在《公约》的基础上,各国纷纷寻找求与环北极国家进行双边合作:2012年4月,中国与冰岛签订北极合作政府间协议,共同开发北极资源。这是我国首次签署此类协议,也为推动双边北极务实合作打下了坚实的法律基础。2016年,日本与芬兰签署联合声明,两国将展开包括北极航运在内的多项合作,日本得以凭借其先进的科学技术参与到北极航道的开发中。

尽管各地理不利国家目前仅能以合作者的身份参与北极地区的资源开发与环境保护活动,但从长远来看,一国积极参与其中有利于提高其在北极地区的相关科研水平;有利于提升其国际形象并增强国际话语权,进而在未来较易获得该地区的制度性权利。

4 结论

中国作为近北极国家,北极地区的气候环境、自然资源、航道通行均对其具有重大战略意义。中国对某些北极问题一直坚持“人类共同继承”的原则与立场,也极力主张自己在北极地区应当享有的权益。目前,除了科学考察权已得到较为充分的保障之外,资源的共同开发权与环境

保护权以及航道通行权均未得到环北极国家的充分承认。在北极缺乏统一国际法律制度支撑的现阶段,中国应充分发挥其综合国力的优势,以《公约》为基础,努力发展同环北极国家的双边或多边合作,争取其在北极地区的各项权利。

北极八国领土在北极地区的主权及主权权利

主张,导致了与其他地理不利国家间根本性的立场冲突,而现有的国际海洋法律规则也阻碍着北极地区新法律框架的构筑。而《公约》作为具有普遍适用性的“海洋大宪章”,在北极地区的地位应更加凸显,这也是目前解决相关北极问题的最佳途径。

参考文献

- 1 曲波. 历史性权利在《联合国海洋法公约》中的地位[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2012, (3): 31—34.
- 2 Government of Canada. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad[M]. Ottawa, Canada: Government of Canada, 2010: 44—46.
- 3 高健军. 国际海洋划界论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 12—13.
- 4 张守启. 国际法视野下的北极问题分析与思考[D]. 长春: 吉林大学, 2010: 13.
- 5 Ulfstein G. The Svalbard Treaty: from Terra Nullius to Norwegian Sovereignty[M]. Oslo, Copenhagen, Stockholm, Boston: Scandinavian University Press, 1995: 572.
- 6 吴迪. 北极地区 200 海里外大陆架划界法律问题研究[J]. 极地研究, 2011, 23(3): 217—225.
- 7 Wright Q. The corfu channel case[J]. The American Journal of International Law, 1949, 43(3): 491—494.
- 8 铁耀. 北极航道法律问题研究[D]. 沈阳: 辽宁大学, 2014: 12.
- 9 Butler W E. Butler Northeast Arctic Passage[M]. Netherlands: Springer, 1978: 132—133.
- 10 Rothwell D R. The Polar Regions and the Development of International Law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 23—25.
- 11 Galdorisi C G V. Who Needs the Law of the Sea?[C]//US Naval Institute Proceedings, 1993, 71.

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE ARCTIC STATES UNDER THE UNCLOS AND THEIR RELATIONS WITH GEOGRAPHICALLY DISADVANTAGED COUNTRIES

Li Xueping¹, Fang Zheng¹, Liu Haiyan^{2,3}

⁽¹⁾Institute of International Law of Wuhan University, Wuhan 430072, China;

⁽²⁾Chinese Antarctic Center of Surveying and Mapping, Wuhan 430072, China;

⁽³⁾Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights, Wuhan 430072, China)

Abstract

As global warming intensifies, the abundant natural resources and unique geographical location of the Arctic emphasize its strategic importance. Actions taken by the circum-Arctic nations reflect this. In addition to existing disputes over sovereignty between these nations, geographically disadvantaged states are also claiming their rights and benefits according to the United Nations Convention on the Law of the Sea, and these exacerbate the complexity of Arctic geopolitics. According to existing multilateral legal docu-

ments, the practice of exercising sovereignty and the principle of the common inheritance of humanity, there is an urgent need to clarify the rights and obligations of circum-Arctic nations in the United Nations Convention on the Law of the Sea and to coordinate relationships between those countries and geographically disadvantaged states, including China.

Key words circum -Arctic nations, geographically disadvantaged states, UNCLOS, common inheritance of humanity, sovereignty right