

研究论文

《斯匹次卑尔根群岛条约》经济权益制度性安排与挪威政策

刘涵^{1,2}

(¹上海外国语大学, 上海 200083;

²中国极地研究中心, 上海 200136)

摘要 1920 年签订的《斯匹次卑尔根群岛条约》(以下简称为《斯约》)将斯瓦尔巴群岛(以下简称为斯岛)主权授予挪威,同时赋予缔约国在斯岛从事捕鱼、狩猎、采矿等经济活动的权利。自《斯约》生效至今,挪威政府通过制定法律法规,加强对斯岛经济活动的管理,逐步实现斯岛土地和重要商业的国有化,推动挪威公司和公民在斯岛的全方位经济活动,规划挪威在斯岛的经济发展蓝图。本文试图从历史、政策与实践这三个方面进行解读,厘清《斯约》经济权益制度性安排和挪威的相关政策,为我国国民未来在斯岛开展经济活动及其管理提供有益参考。

关键词 《斯匹次卑尔根群岛条约》 经济权益 挪威 北极

doi: 10.13679/j.jdyj.20210046

0 引言

斯瓦尔巴群岛(以下简称为斯岛)位于进出大西洋和北冰洋的咽喉,既是地缘政治要冲,也是开展北极研究和北极搜救的重要平台。《斯匹次卑尔根群岛条约》(以下简称为《斯约》)签署于 1920 年,该条约将群岛主权授予挪威,同时保留缔约国国民在斯岛的自由进出、经济利用等权利。近年来,随着北约与俄罗斯在北大西洋的竞争加剧,斯岛的地缘政治与经济价值日益凸显。

斯岛的经济活动历史悠久,经历了从 17 世纪捕猎捕鲸,到 20 世纪煤矿开采,再到 21 世纪旅游服务业的发展。目前,旅游服务业和建造业分别为斯岛的第一和第二大产业。据 2019 年的统计,斯岛人口为 1672 人,旅游服务业约有从业人员

306 人次,创造 10 亿挪威克朗年收入,建造业约有从业人员 282 人次,创造 9 亿挪威克朗的年收入^[1]。作为《斯约》缔约国,我国国民在斯岛及其周边水域与其他缔约国国民平等享有捕鱼、采矿、停泊、科考等重要权益。2004 年我国在斯岛建设黄河站,迄今实体经济活动实践不多。

从目前《斯约》研究成果看,我国学者大多以渔业保护区争议^[2-3]及《斯约》法律适用问题^[4-5]为切入点,对《斯约》赋予缔约国的具体权益评估得不多。此外,部分研究基于对《斯约》的法律机制及挪威政府的最新政策变化展开^[6-7],涉及《斯约》缔结过往与发展历程的研究数量很少。本文选取《斯约》核心权益之一的经济权益作为研究对象,从历史、政策与实践这三个方面进行解读,为我国国民未来在斯岛开展经济活动及其管理提供有益参考。

[收稿日期] 2021 年 5 月收到来稿,2022 年 7 月收到修改稿

[基金项目] 科技部国家研发计划重点专项(2019YFC1408205)资助

[作者简介] 刘涵,女,1991 年生。博士研究生,助理研究员,主要研究方向为极地地缘政治。E-mail: liuhan@pric.org.cn

1 《斯约》经济权益制度性安排的解读

从历史角度看,《斯约》签订的主要目的是为了避免各国对斯岛主权和资源权属的无序争夺,通过建立一种制度性安排来保证各国对斯岛的合理开发及和平利用^[8]。换言之,《斯约》是为了解决各国的经济权益纠纷所缔结的。

斯岛的无主地时代可以分为捕猎时代和采矿时代。17世纪初,荷兰、英国等欧洲国家在斯岛海域捕鲸。18至19世纪,俄国彭泊思人和挪威人登陆斯岛捕猎。从法律上来说没有一个国家对该岛有排他性的主权,因此所有国家均可利用群岛上的资源,这就造成了过度捕捞的危险。自19世纪起,美国人率先在斯岛建立北极煤矿公司,煤炭资源的开采开始代替捕鲸业成为岛上的主要经济活动,大国对群岛海域鲸鱼资源的争夺转变为对岛上矿产资源和领土主权的争夺。基于工业化和欧洲矿业的蓬勃发展,各国企业在斯岛投入大量资金购买设备、雇佣工人、建立厂房。除了经济利益的驱动,政治利益也是推动斯岛煤矿业发展的重要因素。挪威、俄国和瑞典等大国通过各自煤矿公司在斯岛的扩展,圈地为矿,划地为私,争夺斯岛的领土主权归属^[8]。

但到了20世纪初期,依旧没有一个国家有能力宣称对斯岛行使排他性管辖,即各国没有主张斯岛主权的法律基础,斯岛仍是个无主地。在这样的情况下,斯岛亟需建立新的管理体制保护群岛的矿产资源和濒临灭绝的生物资源,规范各国对斯岛渔业资源和煤炭资源的和平利用,以此来保障斯岛资源的可持续开发和利用。1919年,由美、英、法、意、日组成的斯匹次卑尔根问题委员会在巴黎和会上确立了《斯约》草案,统一将群岛主权授予挪威,同时保留其他国家在岛上从事经济活动的权利,并于1920年签署《斯约》,正式终结了斯岛资源和领土被无序掠夺的时代。

从法律文本看,依据各缔约国的需求和现实情况,《斯约》中共有五处涉及经济权益制度性安排,包括捕鱼权、狩猎权(第二条),停泊权(第三条),无线电通信设备权(第四条),矿产权(第七、八条)和其他一切海洋、工业、矿业和商业活动(第三条)。1)捕鱼权、狩猎权。斯岛所在的巴伦支海是世界重要的渔业产区,海洋生物资源多样,

斯岛陆地上的众多动物资源也具有重要经济价值。自17世纪以来欧洲各国竞相在斯岛及其海域开展捕鱼和狩猎活动,时至今日渔业仍是挪威仅次于石油的第二大支柱产业。《斯约》第二条赋予了缔约国国民的船舶和国民在指定地域和领水(引自条约原文“territorial waters”)内平等享有捕鱼和狩猎的权利,并对地产所有者的狩猎范围进行了规定。2)停泊权。斯岛位于北极重要航道上。17世纪以来,欧洲各国船只将斯岛作为停靠口岸,便于进行资源开发活动。随着北极航道的开发和旅游业的发展,斯岛逐渐成为北极地区重要的旅游停靠港和资源转运港。《斯约》第三条赋予缔约国国民往来斯岛船舶在斯岛指定地域的水域、峡湾和港口停泊的权利,以此方便前往斯岛的游客及货物上下、装载。3)无线电通信设备权:斯岛地处高北地区,与外界沟通不便,获取市场信息滞后。早期,斯岛居民和公司依靠无线电报站的方式,获得来自欧洲大陆的信息和指令。1979年,挪威在斯岛开通无线通信卫星等通信设备惠及当地居民。目前,斯瓦尔巴卫星站和斯瓦尔巴火箭发射中心向外界提供盈利性通信业务。《斯约》第四条赋予缔约国国民在斯岛自由使用公共无线电通讯的权利,并保障地产所有者为私人目的设立和使用无线电设备的权利。4)矿产权。斯岛拥有储量丰富的矿产资源。17世纪,岛上的煤矿资源就被陆续发现和开发,煤矿产业成为该岛的传统产业。20世纪初期,美国、英国、挪威、荷兰、瑞典等国对煤炭资源的争夺推动了《斯约》的最终缔结。《斯约》第七条保障缔约国国民在斯岛对矿产权的获得、享有和行使方式,第八条对矿产品的进出口税收和矿工保护做出相应规定。5)其他一切海洋、工业、矿业和商业活动。除了上述四种常见的经济权益,《斯约》第三条还准许缔约国国民在完全平等的基础上有从事一切海洋、工业、矿产和商业活动的权利。由此可知,旅游业、零售业、基建业等新兴产业也包含在“一切海洋、工业、矿业和商业活动”中^[9]。

上述条约均体现了《斯约》的平等原则,保障除挪威以外的各缔约国国民在斯岛能平等无歧视地实现其合法经济权益,像第二条就明确指出“(捕鱼狩猎权)应平等地适用于各缔约国的国民,不应直接或间接地使任何一国的国民享有任何豁

免、特权和优惠”。此外,各缔约国的经济利用活动开展范围需限定在斯岛及其领海内。

2 挪威加强对斯岛经济活动的规制

自《斯约》签订至今,缔约国国民在斯岛的经济权益受到斯岛专门法日益严格的规制;但与此同时,挪威充分实践《斯约》赋予自身的经济权益,规划挪威在斯岛的经济蓝图。

2.1 挪威加强对斯岛经济活动规制的历史进程

自《斯约》生效起,挪威就致力于对斯岛的立法管理,制定了采矿、环境保护等一系列法律法规(见表 1),以此来规制缔约国国民依《斯约》享有的经济权益,逐步扩大挪威政府对斯岛的属地管辖。依照时间顺序和管控程度可分为以下四个历史阶段。

表 1 涉经济活动的斯岛政策法规

Table 1. Policies and regulations concerning economic activities in Svalbard

年份	性质	名称
1925	法律	《斯瓦尔巴法案》
1925	法律	《斯瓦尔巴采矿法典》
1973	法规	《1973年6月1日皇家法令》
1977	法规	《1977年6月3日皇家法令》
2001	法律	《斯瓦尔巴环境保护法案》
2002	法规	《斯瓦尔巴捕猎动物规定》
2002	法规	《斯瓦尔巴机交通法规》
2002	法规	《关于斯瓦尔巴环境影响评估和土地利用规划的规定》
2003	法规	《斯瓦尔巴捕猎岩雷鸟和驯鹿的地方规定》
2007	法规	《关于收取前往斯瓦尔巴游客环境费的条例》
2007	法规	《设立斯瓦尔巴环境保护基金规定》

1. 签订初期:确定斯岛土地国有化(1925—1959 年)

1925 年,挪威政府颁布《斯瓦尔巴采矿法典》(以下简称《采矿法典》)和《斯瓦尔巴法案》,对斯岛矿业活动及地产所有权进行规制。

《采矿法典》对缔约国国民在斯岛勘探资格的认定、勘探地点的选定和缔约国国民在斯岛勘探及开采权的申请等问题进行了规定^[10]。《斯瓦尔巴法案》在明确斯岛是挪威主权不可分割的一部分的基础上,规定斯岛所有未分配给个人作为财产的土地均为挪威的国有土地,受国家所有权支

配。该法案规定挪威民法、刑法等立法适用于斯岛,并赋予挪威国王和斯岛总督较大权利:国王具有强制废除私人不动产所有权和使用权的至高权力,斯岛总督拥有裁决争议的最高司法权^[11]。

这两部法典(法案)均是 1920 年《斯约》缔约后的衍生扩展产物。作为斯岛主权国,挪威通过国内法规范了缔约国国民在斯岛开展矿产开发活动的具体流程,明确了斯岛土地国有化,同时完善挪威司法机制在斯岛的应用。

2. 德士古事件:被动政策转变为主导政策(1960—2000 年)

二战后,挪威政府对斯岛处于被动的“无政策”阶段,基本不存在主权实践。主要原因是想低调化处理斯岛问题,避免成为美苏争霸的战场,确保挪威在斯岛的主权。

1960 年,美国德士古公司通过与挪威工业部协商,获得通过提交地理标志即可获得石油勘探权的批准。然而根据《斯约》平等无歧视的原则,其他缔约国国民也有权和德士古公司一样获得勘探权,进而导致挪威及俄罗斯公司申请石油勘探权。

面对危机,挪威政府在外交部的主导下,转变了之前“无政策”姿态,对斯岛采取积极主动的政策。依据《斯瓦尔巴法案》与《采矿法典》的规定,挪威政府紧缩之前宽松的石油开采政策,加强对石油公司的管控权并签订税收合同和参与合同,并于 1973 年颁布《1973 年 6 月 1 日皇家法令》,设立斯岛环境保护区,规制缔约国国民的石油开采活动^[12]。

此外,挪威政府通过各种手段推动斯岛现代化进程:1971 年,挪威政府不顾苏联反对建造斯岛机场,方便挪威官员出入斯岛;1977 年,挪威政府颁布《1977 年 6 月 3 日皇家法令》设立斯岛渔业保护区,通过制定特殊的渔业养护制度,加强其对斯岛经济活动的管理^[13]。

3. 《斯瓦尔巴环境保护法案》:全方位管理新阶段(2001—2007 年)

2001 年挪威颁布的《斯瓦尔巴环境保护法案》(以下简称《环境法案》)标志着对缔约国国民在斯岛经济权益的管理进入一个全方位阶段。该条约通过法律形式确立了环境保护区,限制缔约国国民在斯岛的经济开发和科学研究等活动,

提高了在斯岛开展经济开发活动的门槛^[14]。

在矿业活动方面,2001年后,缔约国国民若想在斯岛进行矿产勘探,不仅需要经历《采矿法典》制定的勘探申请评估流程,还需要通过《环境法案》提出的许可证制度和环境评估制度等繁复流程,最终被授予采矿许可证。最重要的是,依据《采矿法典》的规定,缔约国国民若想在斯岛探矿,需满足注册公司董事会设在挪威、以及在斯岛拥有私有地产权这两个前提条件。尽管勘探申请国在不影响各类生产生活进行并获得许可证的情况下,可以在他人地产或国有土地上进行探矿活动,但根据《环境法案》,挪威已在斯岛65%的陆地和87%的领海建立保护区,并规定在国家公园、自然保护区、生物和地质保护区等多种保护区内禁止探矿,这缩小了缔约国国民的探矿范围。而就目前来看,只有挪威和俄罗斯在斯岛上拥有私人土地产权,可以保证相关企业在各自地产上开展矿业活动;而其他缔约国国民进行矿业活动的可能性很小。

在捕鱼、狩猎经济活动方面,依据《环境法案》规定,禁止缔约国国民在斯岛国家公园、自然保护区、生物和地质保护区内开展对环境造成长期影响的活动,包括狩猎和捕鱼活动。在捕捉动物权利方面,《环境法案》规定,如在斯岛陆地及领海区域捕猎,缔约国国民须持有由斯岛总督颁发的许可证。2003年颁布的《斯瓦尔巴捕猎岩雷鸟和驯鹿的地方规定》在捕捞种类上对永久居民和非永久居民实行不同管理方案。比如,只有斯岛永久居民可在总督的许可下猎杀斯瓦尔巴驯鹿和北极狐狸,非永久居民无权猎杀此类动物^[15]。

在旅游活动方面,2007年颁布的《关于收取前往斯瓦尔巴游客环境费的条例》对来访斯岛的游客征收环境费,即无论是乘坐飞机还是通过船只抵达斯岛的游客都需要支付金额为150挪威克朗的环境费。该措施不仅宣誓了挪威对斯岛的主权,同时起到了为斯岛环境保护和行政管理筹集资金的作用^[16]。2002年颁布的《斯瓦尔巴机动车辆法规》加强了对旅游活动中使用的交通工具的管理,比如禁止缔约国国民在斯岛使用飞机作为观光交通工具^[17]。也就是说,挪威认为《斯约》未赋予各缔约国国民在斯岛商业飞行这一平等权利。只有挪威籍驾驶员驾驶的飞行器可以在斯岛

领空参与商业飞行。

4. 最新发展:加强对旅游活动的管理规制(2008年至今)

近些年来,挪威基于环境保护目的,加强对缔约国国民在斯岛开展旅游活动的管理。自2007年起,挪威禁止以重油作为燃料的船舶登陆斯岛东岸的自然保护区及斯岛西岸的大型国家公园,这意味着重型燃油在斯岛大部分领海地区被禁止使用,这将有效减少海洋重油污染,促进斯岛水域可持续发展^[18]。2019年10月,挪威政府宣布斯岛商业计划,预计将对斯岛全部水域(包括渔业保护区)实施全面重油禁令和游船尺寸限制^[19]。2020年3月,政府表示将提供导游资格认证制度并对朗伊尔城公共住房实行收紧政策,进而保障公职人员住房^[20]。目前,多数游客进出斯岛主要通过大型游轮这一交通途径,一旦全面重油禁令和游轮尺寸限制实施,将提高对缔约国国民在斯岛发展旅游业的环境门槛和技术要求。此外,斯岛旅游业主要由国际劳动力主导,住房紧缩政策将使斯岛私营企业员工(多数为从事旅游服务产业的外籍人员)陷入无房可住的困境,将会导致大量非挪威籍公民离开斯岛,进而间接提升挪威公民在斯岛人口中所占的比重。

纵观历史可以发现,在过去一百年内挪威通过制定政策法规不断加强对斯岛经济活动的管理。《斯约》将斯岛主权以条约形式赋予挪威,同时规定缔约国国民享有在斯岛平等无歧视地开展经济活动的权利。针对这一制度性安排,虽然相关学者认为挪威对斯岛的主权实质上是《斯约》框架下的一种有限主权,其主权来源的特殊性导致了权利行使范围的不确定^[5]。但挪威政府和多数挪威学者不认同该观点,明确《斯约》第1条赋予挪威“完全和绝对”主权,挪威享有《斯约》赋予的权利并承担规定的义务。因而,其他缔约国国民应遵守挪威依据《斯约》和其他国际法所制定的政策法规开展相应的经济活动并接受挪威的管辖^[2]。这也就是各缔约国国民的经济权益受到挪威政府持续性规制的根本性原因。

2.2 挪威对斯岛经济权益发展的路径规划

挪威公民主要居住在斯岛中心城市朗伊尔城,约有1500人,多数居民从事矿产和旅游业。挪威充分实践《斯约》赋予其的经济权益,激发挪威

在斯岛的经济潜力,通过加大对斯岛政府的支持来发展本国在斯岛的多类经济活动,并规划挪威在斯岛的经济发 展蓝图,以此吸引本国国民来斯岛定居。目前,挪威在斯岛多层次全方位的经济活动现状,与其他缔约国国民被压缩的狭小的经济利用空间相比,形成了鲜明反差。

1. 强有力的政府支持

挪威政府对斯岛实行独立预算体系,即斯岛征收的税款不需要上缴到挪威中央政府,而是用于该岛政府的行政管理和日常活动。除此之外,挪威政府会对斯岛政府进行年度拨款提供资金,以此来支持日益增加的斯岛行政支出。近 20 年来,挪威中央政府持续加大对斯岛的预算投入,从 2008 年的三亿七百万挪威克朗到 2016 年的七亿四百万挪威克朗,金额近乎翻倍,可见斯岛对挪威的战略重要性^[18]。

2. 全方位的经济活动

斯岛政府大力发展本国在斯岛的多类经济活动,其中矿业是挪威政府用于强化挪威籍公民在斯岛实质性存在的重要工具。因为一旦挪威的采矿业关闭,那么俄罗斯将会成为唯一在斯岛上开展经济活动的国家,这将凸显俄罗斯在斯岛的特殊地位。因此,挪威政府通过财务资助维持 SNSK 公司在斯岛的矿业活动,保证挪威公民占朗伊尔城总人口的较大比重。目前 7 号矿仍在运行,保有 190 万吨矿产储量,预计可以开采 10 年。SNSK 公司除了从事煤炭生产,还负责对该地区的社区建设,如建立配套医院学校和公共设施。

近年来,由于煤矿产业的不景气和政府的政策支持,旅游业成为了挪威在斯岛的另一个主要产业。1990 年,斯岛第 50 号产业政策措施报告(1990—1991)提出要促进斯岛旅游业的发展。随后斯岛第 9 号报告(1999—2000)和第 22 号报告(2008—2009)均强调要把旅游产业发展成为斯岛经济活动的重要基础。目前斯岛旅游业发展势头迅猛,朗伊尔城是斯岛旅游活动的中心,挪威在斯岛上目前有十多家旅游公司,如 Svalbard Husky、Svalbard Adventure Group,为世界各地游客提供多样旅游产品,并致力于在淡季吸引更多游客,发展斯岛全年旅游产业。

空间通讯是一个较新的经济产业。斯岛的地理位置有利于太空观测及卫星数据下载。目前,

空间经济活动主要围绕斯瓦尔巴卫星站(SvalSat)和斯瓦尔巴火箭射程中心(SvalRak)展开,为多国科研机构提供商业服务。前者隶属于挪威 Kongsberg 卫星服务公司(50%国家控股),能从极地轨道的卫星上下载数据,后者隶属于国企 Andoya 空间中心,提供科研用的气球及火箭的发射服务。

随着斯岛船舶交通日渐繁忙,港口基建作为一个新产业应运而生。斯岛一共有 4 个码头,其中 Bykaia 码头和 Turistkaia 码头是朗伊尔城用来承载重货轮和游轮的主要码头。然而,Bykaia 码头的承载力在 2005 年已经达到饱和,扩大港口承载力的需求迫在眉睫。目前斯岛的港口基建产业处于计划阶段:2013 年,挪威国家交通计划署制定 2014—2023 年斯岛港口基建升级和新建计划并预留 2 亿挪威克朗用于未来建设;2016 年,挪威中央政府拨款 150 万挪威克朗用于评估朗伊尔城的港口基建升级计划^[18]。

3. 明晰的经济发展蓝图

随着斯岛最大的矿产斯韦亚诺德矿在 2016 年春天关闭,SNSK 公司的员工从近 1200 名被裁减到 340 名。作为挪威对斯岛主权的衡量指标,挪威公民占朗伊尔城总人口的比重达到了近百年来最低警戒值。为了维护挪威公民在斯岛的实质存在,挪威政府对斯岛经济发展蓝图主要通过以下两大途径得以实施。

首先,朗伊尔城社区委员会将大力发展旅游业、港口基建、空间活动等新兴产业,推进斯岛商业社区发展的深度和广度,创造就业机会吸引本国公民前来斯岛就业。中央政府和创新挪威公司分别向朗伊尔城拨款 5 千万挪威克朗和 2 千万挪威克朗,用于帮助朗伊尔城恢复经济。其次,朗伊尔城社区委员会通过在朗伊尔城建立家庭社区的方式,重新进行城市规划,完善生活配套设施,吸引挪威家庭前来斯岛定居。例如将工商业活动移至 Hotellnest 半岛,在市中心释放空间增加用于建设居民楼的土地面积,并大力发展基础建设,包括满足社区居民需求的水电热供应、新建社区生活教育配套设施等^[18]。由此可见,提升挪威公民占斯岛总人口的比重是挪威斯岛经济蓝图的重要指标,换言之,只有吸引更多的挪威公民定居斯岛,才能更好地保障挪威对斯岛的主权。

综上所述，挪威政府一方面通过颁布各类法律法规对《斯约》缔约国国民的经济活动严加管理，另一方面却充分实践《斯约》赋予自身的经济权益，激发挪威在斯岛的经济潜力，规划挪威在斯岛的经济发展蓝图。通过梳理5份《斯岛白皮书》(见表2)可知，自1975年起挪威便不断加强对斯岛经济权益实践的管理。虽然政策内容不断与时俱进，但1986年确立的五大政策目标“坚持挪威对斯岛的主权，遵守《斯约》，维护斯岛地

区和平稳定，保护斯岛独特自然环境，维持斯岛的挪威公民定居点”一直未变，成为贯穿之后每份白皮书的指导思想。2008年及2015年的白皮书阐述了一系列挪威政府对斯岛的经济规划和展望，但无论是评估挪威在斯岛的矿业发展前景，还是在朗伊尔城发展家庭社区，均是挪威政府通过扩展自身在斯岛的经济版图、加强对其他缔约国国民经济权益规制这一方式，实现维护挪威公民在斯岛的实质存在。

表2 斯岛白皮书
Table 2. Svalbard's white paper

年份	名称	语言	政策目标/内容
1975	《斯岛白皮书1974—1975》	挪威语	增强挪威对斯岛的监管
1986	《斯岛白皮书1985—1986》	挪威语	确立五大政策目标：坚持挪威对斯岛的主权，遵守《斯约》，维护斯岛地区和平稳定，保护斯岛独特自然环境，维持斯岛的挪威公民定居点
1999	《斯岛白皮书1999—2000》	挪威语	强调挪威对斯岛的全面和绝对的主权
2008	《斯岛白皮书2008—2009》	英语	政策目标不变，主要内容包括：评估斯岛煤矿产业发展前景，将斯岛建成世界上管理最完善的荒野区和国际科研教育平台
2015	《斯岛白皮书2015—2016》	英语	政策目标不变，发展朗伊尔城成为主要内容，途径包括：在朗伊尔城建立家庭社区，吸引挪威家庭前来定居，发展新兴产业，创造就业机会，吸引挪威公民前来就业

3 挪威与缔约国国民经济权益的冲突案例

依据《斯约》的平等无歧视原则，各缔约国国民可在斯岛开展捕鱼、狩猎、采矿等经济活动。目前，在47个缔约国中，除挪威外，只有俄罗斯充分实践了该项经济权利。然而，挪威政府通过斯岛专门法、划定渔业保护区等规制，加强对其他缔约国国民经济活动的管理，尤其与拥有0.4%斯岛土地的俄罗斯频发冲突。

3.1 矿业

矿产是俄罗斯在斯岛的传统产业。1931年，苏联政府成立了国有公司Trust Arktikugol在斯岛开展矿业活动，为摩尔曼斯克和阿尔汉格尔斯克地区的工业和民用用户提供煤炭。冷战期间，在斯岛上的苏联公民占了总人口的三分之二。这2000多名苏联人以“采矿”名义定居斯岛，以此维护《斯约》赋予的经济权益和0.4%地产权^[12]。目前俄罗斯正在运营的是巴伦支堡矿井。

2001年颁布的《斯瓦尔巴环境保护法案》对保护区的划定与俄罗斯主要采矿区产生了重叠，引发两国争论。斯岛总督在科尔斯湾建立了14 km²保护区用于保护珍稀动物，而保护区恰好东起巴伦支堡，是斯岛煤矿储存最大的区域，矿产剩余储备开采时间长达七至十年。因此，俄方对挪威建立保护区的计划深感不满，并向挪威提交了外交照会，宣称保护区的建立将会妨碍或终止依照《斯约》第三条规定的俄罗斯在斯岛行使采矿权，主张科尔斯湾的煤田必须被排除在斯岛的保护区制度外。博弈的最终结果是挪威政府于2003年将科尔斯湾保护区从挪威环境保护区中去除^[21]。

上述事件是挪威通过斯岛专门法加强对俄罗斯国民实践采矿权益的管理实例。斯岛白皮书的宗旨之一是把斯岛建成世界管理最好的荒野区，这也就意味着当环保利益与其他利益冲突时，环保占优先地位。而俄罗斯方认为挪威通过利用《环

境法案》排挤俄罗斯公司在斯岛的矿产活动,迫使俄罗斯人离开斯岛,从而强化挪威对斯岛的主权和管辖权。

3.2 旅游业

二十世纪末,受到全球煤炭价格暴跌以及生产成本增加的影响,斯岛煤矿业陷入停滞。1998年俄罗斯关闭皮拉米登的矿产,斯岛俄罗斯公民人数大幅下降。为了维护俄罗斯公民在斯岛的存在,俄罗斯试图进行多元化运营,在斯岛发展旅游产业。2014年,大约有13000名游客参观了巴伦支堡,比前一年增加了1000人^[22]。

俄罗斯人在斯岛的旅游业不断受到斯岛政府的限制。其一是总督和 Trust Arktikugo 公司在博物馆展品管理上产生争执:俄国展品原先是被存储在巴伦支堡博物馆,但由于《斯约》没有关于博物馆活动的具体规定,总督就要求 Trust Arktikugo 公司按照《环境法案》将展品移交至朗伊尔城进行保存。另一个争端涉及从朗伊尔城飞往巴伦支堡的旅游用途直升机。Trust Arktikugo 为了增加旅游收入,开设了从朗伊尔城飞往巴伦支堡的直升机,以此方便在非夏季时节游客抵达巴伦支堡。总督认为《斯约》只保障与巴伦支堡矿产活动相关的航班,认定 Trust Arktikugo 是非法飞行并禁止其未来运营航班。但俄方认为与旅游业相关的飞行活动,是包含在《斯约》第三条“一切海洋、工业、矿产和商业活动”的范围内,指责挪威的行为违反了《斯约》的公平不歧视原则^[23]。

综上所述,尽管俄罗斯依据形势变化对斯岛经济活动进行调整和升级,但因其与挪威政府对《斯约》及相关专门法的不同解读而产生冲突。

3.3 渔业

捕鱼权是《斯约》赋予缔约国国民的重要经济权益。斯岛东南部海域的渔业资源对于俄罗斯、西班牙、冰岛等临近海域国家的渔民来说,有较高的实质性经济回报价值。自1977年挪威宣布在斯岛200海里内建渔业保护区以来,其他缔约国就挪威该行为的权利合法性及《斯约》适用范围产生争端。比如捕捞配额制度,挪威依据1977年前10年的捕捞记录,赋予俄罗斯、冰岛、丹麦等国家各不相同的捕捞配额,而大部分非斯岛水域的《斯约》缔约国国民在保护区内没有被赋予捕

捞权^[5]。

俄罗斯否认挪威有权设定斯岛渔业保护区。俄罗斯认为,挪威对斯岛的主权不是依据先占、征服等传统领土取得方式获得的绝对、完全排他性主权,而是由《斯约》约定的仅在缔约各方承诺履行条约义务时才享有的有条件的、限制性主权,因此挪威的权利仅限于斯岛陆地和领海区域,无权单方面宣布对斯岛渔业保护区的管辖权。挪俄两国的渔业冲突从来没有停止过。2005年,挪威试图抓捕俄罗斯捕鱼船“Elektron”号,引发俄罗斯国内关于捕鱼业应赞助北方舰队更好地保护自己利益的讨论。但最终,俄罗斯并未采取激进的做法,而是与瑞典、挪威、芬兰签署了政府间合作协议来加强巴伦支海的预警、防灾和紧急情况处理能力。2011年,俄罗斯拖网渔船“Sapphire II”被挪威扣留并要求支付57万美金,可见在这一区域的一些根本问题还没有解决。其他临近海域缔约国如西班牙、冰岛对挪威建立斯岛渔业保护区并实施排他性管辖持有异议。这些国家认为依据《联合国海洋法公约》挪威有权建立斯岛渔业保护区,但《斯约》也应当适用于该水域。2004年,挪威逮捕西班牙拖网渔船“GaroyaSegudo”号,西班牙政府抗议并向挪威最高法院提起诉讼但最终失败^[21]。

上述捕鱼事件是挪威及其他缔约国基于自身立场对斯岛渔业保护区的不同解释,这一围绕斯岛海洋经济权益的争端持续涌现,甚至影响了斯岛的和平发展和利用。目前部分缔约国对斯岛渔业保护区的建立持否定态度,主要包括以俄罗斯为代表的反对派和以西班牙、冰岛、英国为代表的部分否定派。虽然英国、欧盟等国家及区域性组织曾呼吁利益攸关方采取协调一致的立场,但预计该争议不会在短时间内有明确定位,争议的解决主要取决于各缔约国的实力博弈。

4 结论

《斯匹次卑尔根群岛条约》试图建立制度性安排来保证各缔约国国民对斯岛的合理开发及和平利用。本文从历史、政策与实践这三个方面进行解读,厘清《斯匹次卑尔根群岛条约》经济权益制度性安排和挪威的相关政策。可以发现,挪威

政府一方面通过制定相关法律法规,加强对斯岛经济活动的管理,另一方面大力发展挪威在斯岛的全方位经济活动,规划挪威在斯岛的经济发展的蓝图。

进入二十一世纪,挪威主要通过环境立法来规制斯岛经济活动。2020年新出台的全面重油禁令将提高缔约国国民在斯岛开展旅游业的环境门槛和技术要求。但需要注意的是,目前斯岛旅游业主要由国际劳动力主导,若挪威推进斯岛公共住房收紧政策,将会导致国际劳动力流失,斯岛

旅游业增长停滞,进而对斯岛经济发展造成负面影响,最后造成大量挪威公民及家庭离开斯岛。这与挪威政府“提升挪威公民占斯岛总人口的比重”的目标背道而驰。

可以预计,未来挪威将继续加强对斯岛经济活动日益严格的规制,对此包括我国在内的各缔约国国民宜巧用《斯约》赋予的经济权益,寻求战略对接开展多领域经济合作,依托国际合作推进区域制度建设,维护在北极地区的既有经济权益。

参考文献

- 1 Statistics Norway. Industry statistics for Svalbard[EB/OL]. (2022-08-30)[2022-09-2]. <https://www.ssb.no/en/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/statistikk/naeringer-pa-svalbard>.
- 2 董利民. 北极地区斯瓦尔巴群岛渔业保护区争端分析[J]. 国际政治研究, 2019, 40(1): 70-96.
- 3 卢芳华. 北极公海渔业管理制度与中国权益维护——以斯瓦尔巴的特殊性为例[J]. 南京政治学院学报, 2016, 32(5): 78-83.
- 4 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.
- 5 卢芳华. 挪威对斯瓦尔巴德群岛管辖权的性质辨析——以《斯匹次卑尔根群岛条约》为视角[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2014(6): 7-12.
- 6 白佳玉, 张璐. 《斯匹次卑尔根群岛条约》百年回顾: 法律争议、政治博弈与中国北极权益维护[J]. 东亚评论, 2020(1): 66-88.
- 7 郭培清. 挪威斯瓦尔巴机场降级事件探讨[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(11): 40-49.
- 8 AVANGO D, HACQUEBORD L, AALDERS Y, et al. Between markets and geo-politics: Natural resource exploitation on Spitsbergen from 1600 to the present day[J]. Polar Record, 2011, 47(1): 29-39.
- 9 University of Oslo. The Svalbard Treaty[EB/OL]. (1920-02-09)[2022-09-02]. <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml>.
- 10 Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries. The Mining Code[EB/OL]. (1925-08-07)[2021-05-20]. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1925-08-07>.
- 11 Norwegian Ministry of Justice and Public Security. Svalbard Act[EB/OL]. (1925-07-17)[2021-05-20]. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1925-07-17-11?q=LOV-1925-07-17>.
- 12 BJØRKLUND K. Norwegian oil policy on Svalbard: The caltex case 1960-67[J]. Defence and Security Studies, 2009(1): 13-32, 35-101.
- 13 PEDERSEN T. Norway's rule on Svalbard: Tightening the grip on the Arctic Islands[J]. Polar Record, 2009, 45(2): 147-152.
- 14 Norwegian Ministry of Climate and Environment. Svalbard Environmental Protection Act[EB/OL]. (2001-06-15)[2021-05-20]. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/svalbard-environmental-protection-act/id173945/>.
- 15 Norwegian Ministry of Justice and Public Security. Regulations concerning local regulation of hunting of Svalbard rock ptarmigan and Svalbard reindeer in Svalbard[EB/OL]. (2003-08-04)[2021-05-20]. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-08-04-1005>.
- 16 Norwegian Ministry of Climate and Environment. Regulation relating to an environment fee for visitors to Svalbard[EB/OL]. (2006-12-22)[2021-05-20]. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/environment-fee/id512077/>.
- 17 Norwegian Ministry of Climate and Environment. Regulations relating to motor traffic in Svalbard[EB/OL]. (2002-06-24)[2021-05-20]. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/motor-traffic-svalbard/id507587/>.
- 18 Norwegian Ministry of Justice and Public Security. Meld. St. 32(2015-2016) Report to the Storting (white paper) Svalbard[EB/OL]. (2016-05-11)[2021-05-20]. <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-32-20152016/id2499962/>.
- 19 极地 & 海洋门户. 挪威考虑限制斯瓦尔巴群岛航行的客轮大小[EB/OL]. (2019-12-26)[2021-05-20]. <http://www.polaroceanportal.com/article/2995>.

- 20 极地 & 海洋门户. 旅游业者反对斯瓦尔巴住房政策的喧嚣[EB/OL].(2020-03-05)[2021-05-20]. <http://www.polaroceanportal.com/article/3071>.
- 21 卢芳华. 斯瓦尔巴地区法律制度研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 220-228.
- 22 GERLACH J, KINOSIAN N. Cultural landscape of the Arctic: 'recycling' of soviet imagery in the Russian settlement of Barentsburg, Svalbard (Norway)[J]. *Polar Geography*, 2016, 39(1): 1-19.
- 23 GRYDEHØJ A. Informal diplomacy in Norway's Svalbard policy: The intersection of local community development and Arctic international relations[J]. *Global Change, Peace & Security*, 2014, 26(1): 41-54.

Institutional arrangements of economic rights and interests in the Spitsbergen Treaty and Norway's policies

Liu Han^{1,2}

(¹ Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China;

² Polar Research Institute of China, Shanghai 200136, China)

Abstract

In 1920, the Spitsbergen Treaty granted the sovereignty of Svalbard to Norway and gave the contracting states the rights to engage in economic activities such as fishing, hunting, and mining in Svalbard. Since the Treaty came into force, the Norwegian government has enacted laws and regulations to strengthen the management of economic activities in Svalbard, gradually nationalized the land and important businesses on the island, promoted the general economic activities of Norwegian companies and citizens, and planned its mainland economic development blueprint of Svalbard. This paper attempts to clarify the institutional arrangement of economic rights and interests of the Spitsbergen Treaty and Norway's associated policies from the three perspectives of history, policy, and practice. It also seeks to provide a useful reference for Chinese citizens to potentially carry out economic activities in Svalbard in the future.

Keywords Spitsbergen Treaty, economic rights and interests, Norway, Arctic