



中国北极海域权益分析

——以国际海洋法为基点的考量

吴 军 吴雷钊

摘 要：北极地区在世界事务中的地位不断提升。我国虽然是非北极国家，但是以《联合国海洋法公约》为基础和核心的国际海洋法充分提供了我国参与北极事务的相关权利依据，这主要包括航行权、科学研究权、海底使用权等。在这种背景下，深入研究我国在北极海域的国际法权利，有助于有效维护和拓展我国北极活动空间，增强我国在国际北极事务中的话语权和影响力，维护我国国家利益和北极权益。

关键词：北极；联合国海洋法公约；斯瓦尔巴德条约；中国

我国虽然不是北极国家，但却是近北极国家，北极气候、生态和环境变化对我国经济社会和工农业生产有着重大影响，因此，我国对于北极事务非常关注，在国际和多边层面参加了多个关于北极的国际公约，并与相关北极国家在海洋渔业资源开发等领域相继签订了多个双边或多边合作协议，此外，我国于 1996 年正式加入《联合国海洋法公约》。因此，在我国国家利益在全球范围内迅速拓展的新形势下，以《联合国海洋法公约》为基础和核心的国际海洋法充分赋予了我国在北极海域所享有的权益，分析我国在北极海域所享有的国际法下的权利，进而有效维护和拓展我国北极活动空间，增强我国在国际北极事务中的话语权和影响力，维护我国国家利益和北极权益是我国应予尽早关注的重要战略问题。

一、中国在北极海域的权益

（一）航行权

《联合国海洋法公约》一开始就明确，“在妥为顾及所有国家主权的情形下，为海洋建立一种法律秩序，以便利国际通行”。可见，国际海洋法秩序建立的根本目的就在于最大限度地保障通行。航行权一般可划分为在国际公海上的自由航行权，在穿越某个国家的毗连区和专属经济区时受到沿海国制定的某些专门规定约束的无害通过权，在穿越某个国家的群岛水域以及用于国际航行的海峡时享有的过境通行权。

1. 自由航行权

根据《联合国海洋法公约》的规定，世界海洋可划分内水、领海、毗连区、专属经济区、大陆架、公海等主要区域，不同区域具有不同的法律地位和管理制度。但在国际公海区域的自由航行原则作为国际海洋秩序的根本性原则，自国际海洋法律制度建立伊始就得到了清晰而牢固的确认，并在此后从未有所动摇^①，这也意味着世界各国，包括北极国家和非北极国家在北冰洋公海海域均享有自由航行权利。除此之外，随着人类对于海洋认识和利用的加深，《联合国海洋法公约》确立了毗连区和专属经济区这两种新的海域制度，确认了沿海国这两种海域内对某些特殊事项加以管制并对违法行为进行惩戒的权力，但依然确认了自由航行原则的适用，这意味着在北极国家位于北冰洋的毗连区和专属经济区内，在不影响沿海国国家安全的前提下，我国享有海上航行自由、空中飞越自由、铺设海底电缆和管道的自由等权益。

^①《联合国海洋法公约》第 87 条确认了公海的自由航行原则，规定公海向所有国家开放，环北极国家和非北极国家均享有在北极公海海域自由航行的权利。

2. 无害通过权

国家主权扩展于其陆地领土及内水以外邻接其海岸的一带海域,该制度是《联合国海洋法公约》确立的基本制度。领海是国家领土的组成部分,受到沿海国主权的支配。沿海国对于其领海内的一切人和物都享有排他的管辖权,但沿海国对于领海主权的行使并不是完全的、绝对的,而是受到《联合国海洋法公约》及其他相关国际法律制度的制约,具体体现在在不损害沿海国和平、良好秩序和安全的条件下,非沿海国船舶在一国领海范围之内享有无害通过权。《联合国海洋法公约》第17条规定,“不论为沿海国或内陆国,其船舶均享有无害通过领海的权利”,而无需事先通知或取得沿海国的许可,并在第19条以列举的方式表明了排除无害通过的12个类别(张海文,2006:34)。无害通过制度是《联合国海洋法公约》的一项重要制度,是领土主权和领海主权最根本的区别所在。同时,第21条规定沿海国可以制定航行安全、航行和通信设备保护、生物资源养护、环境保护、科学研究等无害通过领海的法律和规章,要求外国船舶予以遵守,对沿海国的主权加以明示。

3. 过境通行权

过境通行制度是《联合国海洋法公约》确立的一种新的国际海峡通行制度,是第三次国际海洋法会议各方激烈讨论最后妥协的结果,是介于无害通过和自由航行制度中间的一种最重要的通行制度。它是指所有国家的船舶和飞机在两端是公海或专属经济区的用于国际航行的海峡中继续不停和迅速过境为目的的航行和飞越。1982年的《联合国海洋法公约》第37条规定了其“适用于在公海或专属经济区的一个部分和公海或专属经济区的另一部分之间的用于国际航行的海峡。”该制度相较于无害通过制度来说,不但适用于船舶,且适用于飞机。对于潜水艇及其它潜水器,并不必须上浮水面,可以水下潜行。对于用于通行的国际海峡而言,除了适用特定制度和无害通过制度的海峡都适用过境通行。

(二) 海洋科学研究权

《联合国海洋法公约》第143条规定:“专为和平目的并为谋全人类的利益,各缔约国可在‘区域’内进行海洋学研究。”这在第238条中得到了再次确认:“所有国家,不论其地理位置如何,以及各主管国际组织,在本公约所规定的其他国家的权利和义务的限制下,均有权进行海洋科学研究。”这两条基本原则确认了各国在海洋都有从事科学研究的权利,北极海域自然也包含在内。此外,《联合国海洋法公约》还提出了开展海洋科学研究应专为和平目的、不对公约规定的其他活动构成妨碍、不应构成对海洋环境或资源提出主张的依据等一般性原则^①。非北极国家在北冰洋不同区域所享有的科学研究权利和程序也不尽相同,依据《联合国海洋法公约》的有关规定,我国在北冰洋公海海域范围内可开展自由科学研究;在获得沿海国同意的情况下,可在该北极国家200海里专属经济区内和大陆架区域内开展科学研究;在获得沿海国明示同意的情况下,可在该北极国家领海区域内开展科学研究。我国也正是据此成功开展了五次北冰洋科学考察。此外,《斯瓦尔巴德条约》第5条也规定,缔约国在挪威斯瓦尔巴德群岛地区有从事科学研究活动的权利。我国作为该条约1925年的缔约国,当然也享有条约赋予的权利。

(三) 海底使用权

国际海底区域是指国家管辖范围,即领海、专属经济区和大陆架以外的海床和洋底及其底土,是《联合国海洋法公约》设立的一个新概念。《联合国海洋法公约》规定了国际海底区域及其资源的法律地位,即占整个海底约60%的区域及其资源是全人类的共同继承财产。任何国家不应国际海底区域的任何部分或资源主张或行使主权或主权权利;任何国家或自然人或法人不应对国家海底区域的矿物主张、取得或行使权利;各国在国际海底区域内的权利只能按照国际海底管理局的授权而取得,开发活动只能由国际海底管理局企业部和经管理局批准的商业公司进行(周忠海,2004:475-476)。也就是说在国际海底管理局的统一经营和管理之下,我国享有合理开发国际海底资源的权利。

(四) 海洋生物资源开发权

北极海域拥有丰富的渔业及海洋生物资源。据统计,在2006—2010年间,北极地区捕捞渔业占全球捕捞渔业的市场份额一直在4%左右,年捕捞量约为360—400万吨^②。当前海域还没有一个全面的区域渔业协定及其管理组织,但是根据《联合国海洋法公约》和《联合国鱼类种群协定》的有关规定,北极海域各沿海国和对北极公海渔业资源有兴趣的非北极国家有义务进行合作,养护和管理北极渔业资源,并且在沿海国没有能力在自己的专属经济区捕捞全部可捕渔量的情况下,应准许其他国家捕捞可捕量的剩余部分(刘拯民,2002:28)。实际上,鉴于北大西洋海域区域渔业管理实践以及我国远洋渔业生产能力,北极海域北太平洋的分区域以及北冰洋区域应是我国关注的重点(唐建业、赵嵌嵌,2010:14)。此外,根据《斯瓦尔巴德条约》第2条,我国平等地享有在斯瓦尔巴德群岛附近海域的捕鱼权。

^①参见《联合国海洋法公约》第143条、第245条、第246条、第256条、第257条。

^②Calculation based on Fish and Stat database, FAO, 2010.

（五）海上事故或事件调查权

由国际海事组织(IMO)制定,2010 年生效的《国际海上人命安全公约》第十一章《海上事故或海上事件安全调查国际标准和做法规则》是有关海洋事故或事件调查的一般规则。该规则明确海事调查权由船旗国行使。该规则第 2.14 条规定,船旗国或经各方协商一致后确定的有关国家为海上事故或事件的调查国,即在北极海域出现事故或事件的中国籍船舶的调查权应当由我国行使,而非此前由北冰洋沿岸国家负责调查并得出结论。

（六）海上搜寻救助权

为了尽可能地对发生海洋事故或事件的船舶和人员提供一切必要的救助,国际海事组织于 1979 年正式颁布了《国际海上搜寻和救助公约》,规定在发生海难等紧急情况下,出于及时搜寻海难发生地点以及救助遇险船只和人员的人道主义目的,公约缔约方(无论是否为国际海事组织成员)在必要时可以进入或越过沿岸国的领海。北极海域也包含在适用范围之内。我国作为该公约的缔约方和国际海事组织 A 类理事国,当然有权基于救助目的,进入或越过北冰洋沿岸国家领海,对发生在北极海域的船舶事故提供紧急救助。

二、我国北极海域活动现状

我国政府主导的北极活动最早始于 1925 年,由北洋段祺瑞政府批准加入《斯瓦尔巴德条约》,但之后一直未有实质性的北极海域活动。直至新中国成立之后的 1964 年,党中央和国务院决策成立国家海洋局,中央赋予了国家海洋局“进行南、北极考察”的任务。但后来受到多次政治运动的影响,并未开展南北极科学考察活动。20 世纪 80 年代以后,我国首先开展了南极考察,到 90 年代初在南极先后建立了长城站和中山站。之后,我国才开始考虑北冰洋科学考察活动。1996 年,我国加入了国际北极科学委员会。2007 年,我国作为北极理事会特别观察员,首次派团参加了北极理事会高官会议,开始全面了解和参与北极事务。2013 年 5 月,我国成为北极理事会观察员,为进一步拓展北极活动空间、参与北极事务治理、提升在北极事务中的话语权和影响力提供了良好契机。总体而言,我国北极海域活动以科学考察和经济贸易活动为主。具体如下:

（一）科学研究

1999 年,我国成功实施了首次北冰洋科学考察。此后在 2003 年、2008 年、2010 年和 2012 年,又分别实施了第二、第三、第四和第五次北冰洋科学考察,考察海区包括楚科奇海、白令海、北冰洋(加拿大海盆)以及波弗特海,开展了海洋、冰雪、大气、生物、地质等多学科立体综合观测,获得了大批宝贵的现场数据和样品,应用了一些具有自主知识产权的高新技术产品,建立了部分水域的观测体系,对深刻认识北极环境的快速变化及其对我国气候环境的影响具有重要的科学意义(北极问题研究编写组,2011:183-184)。特别是第五次北冰洋考察首次将考察区域拓展到了北冰洋大西洋扇区,“雪龙”船成功穿越北极东北航道并访问冰岛,为我国今后开发利用北极航道进行了有益尝试和实践。2004 年 7 月,根据《斯瓦尔巴德条约》,我国在挪威斯瓦尔巴德群岛的新奥尔松地区建成了首个北极考察站——黄河站,取得了进入北极地区的第一个立足点,为在北极地区开展长周期科学观测打下了基础。至今,我国已经实施了 10 个年度的北极黄河站考察,开展了在空间物理、大气科学、冰川、生物及生态环境等多学科观测,取得了令人瞩目的科研成就。

（二）海上商业航运

随着北极气候环境的快速变化以及中国经济与世界经济一体化的快速发展,北极航道的开发利用逐渐引发世人关注。北极航道通常认为有三条,一是俄罗斯沿海的东北航道,二是加拿大沿岸的西北航道,三是北冰洋中心区航道,目前以东北航道航行条件最好。根据俄罗斯北方海航道管理局的数据,截止 2013 年 8 月 12 日,已有包括我国商船在内的 372 艘船舶航经东北航道。此外,据加拿大运输部统计,穿越西北航道的船舶数量也由 20 世纪 80 年代的每年 4 艘次,上升到 2009—2011 年的每年 20 艘次。北极东北航道和西北航道缩短了亚欧、亚美航线的距离,且没有拥塞,没有恐怖袭击、海盗等人为安全风险,但恶劣、严酷的自然环境以及人类至今未知的通航风险不容忽视等因素使得我国一直未有商船通行北极航道。直到“雪龙”船于 2012 年夏季成功穿越俄罗斯北方海航道,我国航运界的龙头老大企业——中国远洋运输集团公司于 2013 年夏季派出一艘载重量为 19461 吨,长 155.95 米,宽 23.70 米,设计船速 14 节的多用途船“永盛”轮驶往北极。该轮装载了 14541 吨钢材和 2199 吨(155 件)设备于 2013 年 8 月 15 日上午 11:00 时从江苏太仓港正式起航,历经 21 天于北京时间 2013 年 9 月 10 日抵达荷兰鹿特丹港,完成了我国商船第一次穿行北冰洋航线的任务,比穿行传统的马六甲、苏伊士运河航线缩短 2800 海里,时间减少 9 天^①。“永盛”轮成功试水北极航道,开启了我国商船经由北极航道到达欧洲的破冰之旅,这不仅为我国航运界积累极地与冰区航行经验提供重要参考,为我国今后开发利用北

^①此部分内容和数据摘编自王雪:《中远集团永盛轮扬帆起航,开辟我国商船北极东北航道》,载《中国远洋航运》2013 年第 9 期,第 35 页。

极航道提供宝贵借鉴,同时也将为全球航运发展增添新的动力。

(三) 生物资源开发^①

根据专属经济区和海洋生态系的统计数据,无论从渔获量还是在渔获物中的比例来讲,鳕鱼仍然是环北极海域最为重要的生物资源之一,也是我国在北极海域利用和获益最多的生物资源。我国远洋捕捞业兴起于20世纪80年代后期,大型拖网加工船一直在白令公海进行渔业资源捕捞作业,主要捕捞鳕鱼(主要是狭鳕)。但是随着公海禁渔和专属经济区的配额制实施,狭鳕渔业受到极大的冲击。我们无法获得准确的捕捞数据。从公开数据看,80年代的年渔获量曾经达到50万吨以上,但是1994年只有15万吨左右。受制于国际海洋资源管理法律法规和北极国家单边和双边的管理措施,进入21世纪以来,我国在北极几乎没有许可的鳕鱼捕捞活动。

三、我国维护和拓展北极海域权益的国际海洋法分析

我国是北半球国家,北极地区冷空气活动和高纬度地区大气环流的变化对我国的天气和气候产生直接影响,对我国的生态环境系统和农业生产等社会经济活动影响显著。北极丰富的自然资源和潜在的巨大地缘战略价值更是决定了北极事务关乎中国自然、经济和社会等诸多方面。为更好地维护我国北极权益和国家利益,从国际海洋法视角提出如下建议:

(一) 推动《联合国海洋法公约》在北极的适用

当代以《联合国海洋法公约》为核心的国际海洋法体系涉及海域划界、海洋环境保护、航行、海洋科研等各个方面,对沿海国以及其他国家的权利义务做出了基本规定,这是我国参与北极事务、开展北极活动最根本的国际法基础。尽管北极5国2008年发表的《伊卢利萨特宣言》和北极8国2011年发表的《努克宣言》都承认以《联合国海洋法公约》为基础的北冰洋治理法律框架,但北极国家主导的区域规则制定由虚转实,内部合作意识日渐增强,主导和控制北极事务的意图凸显,对非北极国家参与北极决定性事务的顾虑加深。在这种情形下,我国更应该积极捍卫以《联合国海洋法公约》为核心的国际海洋法体系在解决北极争端、处理北极各种活动中的基础性法律地位。

(二) 模糊北极航道的法律地位

如前分析,将来我国对于北极海域的利用很大一部分在于所享有的航行权,即对于北极航道的开发利用。但由于世界各国在北极航道上存有不同的利益诉求,且随着航道开通可能性的增加,各国关于北极航道的法律属性的争议以及相关权益的争夺也愈发激烈。俄加两国分别与美欧双方在北极航道问题上的对立还将持续下去。对我国而言,倾向美国在北极航道上的立场显然更加有利,但也不能不顾及俄加两国的主权主张和管理实践,同时也还必须考虑到我国在北极航道问题上的立场与我国南海问题立场的协调一致性。因此,我国应尽量模糊北极航道的法律地位,采取回避策略,不公开承认或否认俄加两国各自关于北极航道的内水主张,但在实践中遵守俄加有关法律法规和管理制度。这样可给予我方最大限度的回旋余地和活动空间,视形势发展综合研判后再做出选择。

(三) 有效参与关于北极海事活动管理的法律制度建设

目前,有关北极航行制度的法律法规大多由国际海事组织制定,散见于国际海事组织制定的规范航行安全和保护海洋环境的国际条约中,尚无专门针对北极航运的特殊海事公约。2002年,国际海事组织制定了《北极冰封水域船舶操作指南》,2009年又通过了《极地水域船舶航行指南》,在船舶建造、人员培训、应急处理、环保要求、安全设施等多个方面做出了较为详细和明确的规定,但在培训内容和要求的统一性、部分条文的可操作性、执行力度的强制性等方面也还需继续完善。此外,该指南也仅是适用于航行于北冰洋冰封区域的客运船舶以及载重500吨及以上的货运船舶,并非针对所有北极冰封区域的航行船舶^②。因此,随着北极航道的全线开通和商业化运行指日可待,北极地区航运方面的强制性规则标准的制定也已提上议程。国际海事组织正在磋商建立在极地水域航行的船舶强制性航行准则(Jenison, 2008: 107)。另外,对于已颁布的《国际海上人命安全公约》《国际防止船舶造成污染公约》等公约中的相关规定,国际海事组织也在考虑将针对北极地区的航运而做出适当的调整或增加新的内容,以更为有效地应对和管理北极地区航运所带来的挑战。近年来,交通部及中国船级社积极推进了极地水域航行船舶的技术研究,参与了国际海事组织极地船舶航行规则制定,开展极地船舶技术标准前期研究,开发了极地船舶体结构分析与冰区螺旋桨强度校核计算软件,在冰区航行船舶和配套设备软硬件设计与建造、冰区航行船舶技术人员培训等方面积累了初步经验(钟晨康, 2013: 18)。我国应抓住有利机遇,积极参与北极航行海事法律制度的制订与完善,以维护我国国家利益和国际航运业发展利益。

^①此部分内容和数据摘编自张光涛:《中国北极鳕鱼资源开发利用及模式调研报告》(内部资料),该报告为“南北极环境综合考察与评估”专项之“极地国家战略利益评估”专题2013年的研究成果。

^②The IMO guidelines for ships operating in Arctic ice-covered water, <http://www.Fni.no/doc&-pdf/FNIR0207.pdf>.

(四) 加强对《斯瓦尔巴德条约》的研究和利用

《斯瓦尔巴德条约》所确定的缔约国在斯瓦尔巴德群岛地区拥有的捕鱼、开矿、科学研究、航行、从事工商业生产等权利使得该地区保持了近 100 年的平静。随着国际海权争议频发,围绕着该条约对斯瓦尔巴德群岛权利的争夺日益凸显。2011 年 10 月,欧洲议会对挪威“渔业保护区”捕捞配额安排发表内部研究报告,指出这一安排是对《斯瓦尔巴德条约》规定的“平等利用斯瓦尔巴德群岛资源”这一根本原则的违背^①。这说明挪威以《联合国海洋法公约》为依据加强对斯瓦尔巴德群岛专属渔区的管理、主张斯岛大陆架、申请外大陆架等一系列外交举措已经引起了《斯瓦尔巴德条约》其他缔约国的广泛关注和质疑。作为《斯瓦尔巴德条约》的缔约国,我国应深入研究斯瓦尔巴德群岛周边海域管辖权的历史演变,积极跟进其他主要缔约国对于《斯瓦尔巴德条约》的态度和开发利用现状,了解《斯瓦尔巴德条约》的具体适用范围以及规定的各项制度,分析斯瓦尔巴地区周边水域应适用的法律制度和法律地位,探求维护和拓展我国在该区域权益的具体路径方式。

参考文献:

- [1] 北极问题研究编写组(2011). 北极问题研究. 北京:海洋出版社.
- [2] 刘振民(2002). 海洋法基本文件集. 北京:海洋出版社.
- [3] 张海文(2006). 《联合国海洋法公约》释义集. 北京:海洋出版社.
- [4] 周忠海(2004). 国际法. 北京:中国政法大学出版社.
- [5] 叶 静(2013). 加拿大北极争端的历史、现状与前景. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2.
- [6] 严双伍、李 默(2009). 北极争端的症结及其解决路径——公共物品的视角. 武汉大学学报(哲学社会科学版),6.
- [7] 唐建业、赵嵌嵌(2010). 有关北极渔业资源养护与管理的法律问题. 中国海洋大学学报(社会科学版),5.
- [8] 钟晨康(2013). 航向北极:随船专家话北极. 中国远洋航务,10.
- [9] 王 雪(2013). 中远集团永盛轮扬帆起航,开辟我国商船北极东北航道. 中国远洋航务,9.
- [10] Weber M. Jabouri(2008). Is It Time to Cut the Gordian Knot of Polar Sovereignty. *Review of European Community and International Environmental Law*,17.
- [11] O. Jensen(2008). Arctic Shipping Guidelines: Towards a Legal Regime for Navigation Safety and Environmental Protection. *Polar Record*,44.

China's Rights and Interests in the Arctic Ocean

——An Analysis Based on International Maritime Law

Wu Jun (Doctoral Candidate, Wuhan University)

Wu Leizhao (Ph. D., Chinese Arctic and Antarctic Administration)

Abstract: Under the impetus of glacier melting and economic globalization, the status of Arctic region is gradually rising. Although China is not an Arctic state, the International Maritime Laws whose foundation and core is the UNCLOS provide related rights for us to participate in Arctic affairs, including the right of navigation, the right of scientific research and so on. So, it will help to expand the activity space and safeguard our national interest through making thorough research on China's right in the Arctic Ocean.

Key words: Arctic; UNCLOS; Svalbard Treaty; China

■ 作者简介: 吴 军, 武汉大学中国边界与海洋研究院博士生, 国家海洋局极地考察办公室副主任; 湖北 武汉 430072。

Email: wujun@caa.gov.cn。

吴雷钊, 国家海洋局极地考察办公室博士。

■ 基金项目: “南北极环境综合考察与评估”国家专项课题(CHINARE2013-04-05-05)

■ 责任编辑: 叶娟丽

① 参见欧盟网站: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do? type=WQ&reference=E-2011-002979&format=XML&language=EN>。