

北极航运的多层治理

Multi-level Governance of Arctic Shipping

北极点

80° N

李浩梅 著



海军出版社

北极航运的多层治理

李浩梅 著

海洋出版社

2017年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

北极航运的多层治理/李浩梅著. —北京: 海洋出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5027-9923-6

I. ①北… II. ①李… III. ①北极-国际航运-海洋法-研究 IV. ①D993. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 221898 号

责任编辑: 沈婷婷

责任印制: 赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编: 100081

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷 新华书店北京发行所经销

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 7.5

字数: 150 千字 定价: 38.00 元

发行部: 62132549 邮购部: 68038093 总编室: 62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

前言

欧洲探险活动带来了北极航线的开辟,随着船舶技术的进步和基础设施建设的完善,新的航线不断被发现,北极海域的可航范围不断扩展。开发程度较高、通航条件较好的是西北航道、东北航道两条北极航道。西北航道(Northwest Passage)东起戴维斯海峡、巴芬湾,西至白令海峡,途径加拿大北极群岛水域的数个海峡^①。东北航道(Northeast Passage)西起冰岛,经亚欧大陆北方沿海,穿过白令海峡,连接东北亚,其中,西起卡拉海峡东到白令海峡的航行区域被俄罗斯称为北方海航道(Northern Sea Route),是东北航道的重要组成部分^②。

受全球气候变化影响,北极海冰的范围和厚度都在减少,海冰消融促进了北极航运的兴起和发展。近年来东北航道通行量有大幅提升,西北航道波弗特海沿岸的目的地运输增量较为明显,夏季穿行中央航道也被成功实践。德国、中国、韩国商船纷纷开展试航,探索北极航道商业通航的可行性,北极航道作为连接亚欧交通新干线的雏形开始显现。全球气候变暖带来北极气候及整个生态系统的重大变化,北极航线的开发利用成为近年来北极最值得关注的议题之一。未来北极地区的科学考察以及各种经济开发活动都与海上航行问题息息相关。

面对北冰洋自然环境的变化和航运活动的增长,北极沿岸国俄罗斯和加拿大近期修订了有关北极海域船舶通行的法律法规,加强了对通行船舶的管控,同时计划增加破冰船数量,并编录沿岸基础设施情况。国际海事组织针对北极航行陆续出台了《北极冰覆水域船舶操作指南》和《极地水域船舶操作指南》,具有强制约束力的《极地水域船舶操作国际规则》已经生效。此外,北极国家大力加强海事合作,陆续签订了有关北极海事安全合作的协议,并组建了北极海岸警卫队论坛,积极提供北极航运服

① 西北航道的起点和终点有多种观点,但主要可归为广义和狭义两类,文中表述选用的是广义的说法,取自加拿大北极航行指南(Sailing Directions of Arctic Canada);狭义的观点只关注位于加拿大北极群岛水域的那部分航道范围。二者是包含关系并不矛盾,选取哪种观点取决于研究视角的选择。关于7条航线的具体路径及地理特征,参见 Donat Pharand, Leonard H. Legault. The Northwest Passage; Arctic Straits. Martinus Nijhoff, 1984. 1-21.

② Arctic Marine Shipping Assessment, Arctic Council, 2009, 36.

务。北极航运治理在多个层面开展，深刻影响着未来北极航线的开发利用。

北极航线全面开通后，中国将成为最重要的航道利用国之一，北极航线的开拓和利用符合我国的长远利益。作为非北极国家，中国需要积极参与北极航运治理进程。当前北极航运规则正处于变化发展过程中，新的国家实践和国际动态提供了鲜活的素材，为研究北极航运规则及多层次的治理机制创造了良好机遇。

本书对北极航运多层次治理的研究基于作者的硕士论文《国际法视角下加俄航行管控制度分析》（2014年6月），当时加拿大和俄罗斯两国国内航行管理法规做出了部分修订，论文聚焦于考察分析两个沿岸国国内法管制的国际法依据及其合法限度。随着国际海事组织《极地水域船舶操作国际规则》的生效以及北极国家陆续签署有关海事安全的合作协议，北极航运的治理出现重要进展。在沿海国北极航运管制的研究基础上，笔者对国际层面和区域层面北极航运治理进展及其功能做了进一步研究，探讨了国际规则与国内规则之间可能出现的互动与协调。由于北极自然环境变化及其社会经济影响彼此关联、相互影响，北极航运治理是现阶段北极综合治理的一部分，依托于北极地区适用的国际法框架及合作治理机制，本书将北极航运治理置于北极区域合作及治理的框架下讨论。本书前两章梳理了北极地区的法律秩序及北极合作机制的发展运行，第3章至第5章从国际海洋法、国际海事规则、沿海国航行法规以及北极区域海事合作多个层次考察了北极航运的规则体系和实施机制，最后一章讨论了国际规则与沿海国管制之间的互动与协调以及正在探索的北极综合治理路径。

本书的写作得到中国极地科学战略研究基金青年项目（项目编号：20150405）的资助，在此表示衷心感谢。笔者对北极航道法律问题的研究源自参与导师刘惠荣教授相关课题所受的启发，导师的指导与帮助贯穿于整个硕博科研过程中，在她的鼓励与支持下本书才得以完成出版。书中部分观点已经发表在期刊论文中，现汇总成书出版，作为几年来北极研究的一个阶段性总结，希望能够为北极航道法律问题研究添砖加瓦。

李浩梅

2017年3月

目 录

第 1 章 北极地区的法律秩序	(1)
1.1 比较视野下的北极法律秩序	(1)
1.1.1 南极法律秩序;南极条约体系	(1)
1.1.2 基于一般国际法的北极法律秩序	(2)
1.2 国际法在北极地区的适用	(5)
1.2.1 领土归属	(6)
1.2.2 生态系统和环境保护	(7)
1.2.3 海域划界	(11)
第 2 章 北极区域合作机制的建立与发展	(14)
2.1 北极区域治理机制的发展进程	(14)
2.1.1 北极区域合作的兴起	(14)
2.1.2 北极区域治理的特点	(16)
2.2 区域治理中的北极理事会	(18)
2.2.1 北极理事会的组织架构	(19)
2.2.2 北极理事会的治理功能	(20)
2.2.3 北极理事会的局限及面临的挑战	(22)
2.3 其他北极事务合作平台	(26)
2.3.1 巴伦支地区合作	(26)
2.3.2 北欧合作	(26)
2.3.3 科学研究合作	(27)
2.4 北极区域合作的发展	(28)
第 3 章 北极海域的管辖权与航行权	(30)
3.1 海洋法上的沿海国管辖权	(30)
3.1.1 内水制度下的沿海国管辖权	(30)
3.1.2 领海制度下的沿海国管辖权	(31)
3.1.3 专属经济区制度下的沿海国管辖权	(32)
3.1.4 用于国际航行海峡沿岸国的管辖权	(33)
3.2 冰封区域沿海国的特殊管辖权	(34)
3.3 加拿大内水主张与西北航道争议	(37)
3.4 北方海航道水域及通航制度法律争议	(40)

第4章 北极航运的国际海事规则及其发展	(44)
4.1 适用于北极水域的一般性国际海事规则	(44)
4.1.1 海上航行安全领域	(44)
4.1.2 海洋环境保护领域	(46)
4.1.3 船员配备与培训	(48)
4.1.4 商航民事责任领域	(49)
4.2 有关冰区航行的专门性文件	(50)
4.2.1 《北极冰覆水域船舶操作指南》	(50)
4.2.2 《远离搜救设施区域营运客船加强应急计划指南》	(52)
4.2.3 《冷水生存指南》	(52)
4.2.4 《偏远区域营运客船的航行计划指南》	(53)
4.3 强制性的极地航行规则	(54)
4.3.1 《极地水域船舶操作国际规则》的制定	(54)
4.3.2 《极地水域船舶操作国际规则》的适用范围	(55)
4.3.3 《极地水域船舶操作国际规则》对极地水域航行提出的要求	(56)
4.3.4 船舶排污标准	(60)
第5章 北极航运的沿海国管制及区域合作	(62)
5.1 加拿大的北极航行管控制度	(62)
5.1.1 北极水域的环境保护制度	(62)
5.1.2 船舶航行规则	(68)
5.2 俄罗斯的北极航行管控制度	(71)
5.2.1 俄罗斯北方海航道管理制度	(72)
5.2.2 北方海航道的航行规则	(74)
5.3 加拿大与俄罗斯航行管控比较	(78)
5.3.1 差异化的北极水域航行管控体制	(78)
5.3.2 趋同的北极水域航行管控制度	(79)
5.4 北极区域海事合作治理功能及其进展	(81)
5.4.1 北极区域航运治理的功能	(81)
5.4.2 北极区域海事合作的进展	(83)
第6章 从航运治理到北极综合治理	(90)
6.1 北极航运规则的互动与协调	(90)
6.1.1 多边规则对单边规则的制约	(90)
6.1.2 北极航运规则的融合与统一	(95)
6.2 北极综合治理的探索	(98)
6.2.1 北极治理的现状与特点	(98)

6.2.2 加强北极海域合作的机制探索 (100)

6.3 域外国家参与北极治理 (102)

附录 相关法规和文件列表..... (105)

参考文献..... (110)

第1章 北极地区的法律秩序

北极是一个地理概念，地理学上将北极圈以北包括北极点的地球区域称为北极地区，而作为地缘政治上的北极地区是晚近才逐渐形成的概念。本书所称北极也以北极圈为界。北极圈以北陆海区域总面积为2 100万平方千米，其中北冰洋面积为1 400万平方千米。北极作为一个区域概念，主体是海洋，由大陆包围，以北纬60度为边界，全部或部分位于北极地区的国家有加拿大、丹麦（格陵兰）、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯、瑞典和美国。

国际法为治理北冰洋事务提供了丰富的法律框架，一般性的国际条约广泛适用于北极地区，早期的一些多边环境保护和生物物种保护条约与北极地区直接相关。北冰洋在国际法上并不具有特殊的法律地位，没有形成自成一体独特的法律体系，北冰洋的法律秩序建立在一般国际法框架基础上。

1.1 比较视野下的北极法律秩序

南极和北极分别位于地球的两端，气候极寒，常年被大范围冰架或海冰覆盖，因而成为西方开发新大陆探险历史中最后完成的区域。尽管在自然条件上具有相似性，然而南极和北极在地形构造上具有明显的差异。南极的中心是被南大洋环绕的南极洲大陆，其陆地和沿岸被冰架覆盖；而北极的主体是北冰洋，被亚欧大陆和北美大陆边缘包围，这种地理差异直接导致了南极和北极法律地位的不同。

在国际法上“南极”不仅是一个地理概念，而且被国际法赋予了特殊的法律地位，以《南极条约》（The Antarctic Treaty）为基石形成了一个与一般国际法并行不悖的南极法律体系，拥有集中的决策和造法机构——南极条约协商国会议，逐步发展起包含科学考察、环境保护、海洋生物资源保护管理等在内的、自成一体的法律体系。而“北极”仍然只是一个地理概念，没有被国际法赋予特殊法律地位，没有形成自成体系的法律体系，适用于北极的国际法是一般国际法的组成部分，没有一个集中的造法机构，北极法律秩序建立在一般国际法基础上，在地区事务的管理上表现出明显的分散和碎片化特征。

1.1.1 南极法律秩序：南极条约体系

继19世纪的南大洋探险以后，20世纪初，受科学和发现新大陆双重利益的

驱动, 南极大陆探险大规模发展起来。西方殖民国家纷纷支持探险家开展南极探险与发现, 进而据此宣告领土发现, 主张领土主权。到 1950 年共有阿根廷、澳大利亚、智利、法国、新西兰、挪威和英国 7 个国家对南极大陆提出主权要求, 其中英国、阿根廷和智利的主张区域有重叠。对主权诉求的维护、科学研究的前景以及冷战时期南极大陆安全的担忧共同推动南极国际会议的召开 (Rothwell D, 1996)。在美国倡导下, 经过多次会议的准备和南极会议的磋商, 阿根廷、澳大利亚、比利时、英国等 12 个国家最终于 1959 年签订了《南极条约》, 确立了南极法律秩序的基本框架。《南极条约》的基石是主权冻结原则^①, 即条约规定及条约存续期间内的相关南极活动不构成缔约国当时对南极领土的主张、保留、承认或否认立场的依据, 这意味着条约排除了《南极条约》行使对南极领土诉求现状的影响, 因而成为主权要求国、潜在主权要求国和非主权要求国都能够共同接受的妥协方案。基于主权冻结, 《南极条约》确立了南极非军事化、和平利用、科学研究国际合作、无核化等南极活动的基本原则。

经过 50 多年来的发展, 南极条约协商国在《南极条约》法律框架基础上, 陆续签订了有关保护南极海豹和南极海洋生物资源的公约, 以及关于环境保护的议定书, 与南极条约协商国会议通过的有效执行措施共同组成了涵盖和平利用、科学研究、环境保护、海洋生物资源养护等事项在内的综合性的南极条约体系。这一体系是针对南极地区制定的特殊的区域性国际法律制度, 其发展独立于一般国际海洋法的演化, 近年来南极海域的相关争议引发的南极条约体系与《联合国海洋法公约》之间的碰撞, 核心是扩张南极国际治理和“集体管辖权”与强化沿海国海洋主权两种趋势的冲突 (陈力, 2014), 恰恰体现了南极法律制度相对独立、自成一类的性质。

1.1.2 基于一般国际法的北极法律秩序

与南极洲大陆主权未定的地缘政治状况不同, 目前北极地区唯一存在的领土争端是加拿大和丹麦均提出要求的汉斯岛, 其他陆地领土和陆缘岛屿主权归属均已通过发现、有效占领或让与等方式得以确定。

斯瓦尔巴群岛资源丰富, 20 世纪初, 挪威、俄国等纷纷对其提出主权要求, 经过多边谈判, 最终在 1920 年通过签订《斯匹次卑尔根群岛条约》(Spitsbergen Treaty)^② 得以确定领土主权。公约承认挪威对群岛的领土主权, 同时为了平衡其他利益相关方的诉求, 赋予所有缔约国国民从事开展生产商业活动的权利。该公约为斯瓦尔巴群岛确立了“主权确定、共同开发”的特殊的法律制度, 是北

^① 需要指明的是, 《南极条约》并未对南极的法律地位作出定性, 南极尚没有被确立为国际公域 (如公海) 或人类共同继承财产 (如国际海底), 当然也不是某些国家的领土, 主权冻结原则是一种维持现状的搁置领土主权的处理, 南极法律地位事实上仍悬而未决。

^② Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, including Bear Island, 9 February 1920.

极地区唯一—一个具有国际色彩的政府间条约（卢芳华，2013），但该条约与《南极条约》及以此为核心发展起来的南极条约体系不可同日而语。其中最主要的不同在于斯瓦尔巴群岛的领土主权确定归属挪威，只是考虑到其他国家在该地区的利益以及公平原则，赋予其他协约国权利，从而对挪威主权带来了一定限制。而《南极条约》搁置了南极主权归属问题，在现有的法律框架下南极洲不存在主权国家，不存在主权国家实施管辖权。而且，这一特殊的斯瓦尔巴机制的适用范围仅限于斯瓦尔巴群岛和熊岛的陆地及领海，地理范围非常有限，由于当时的海洋法观念中仅存在领海和公海的划分，条约的核心内容围绕岛屿的主权和开发权，是以陆地为中心的，并不意图为广阔的北冰洋制定一个特殊的法律框架。

一些重要的有关国际航运、大气保护、海洋环境保护以及生物物种保护的全球或区域性公约也适用于北极地区，例如《国际海上人命安全公约》、《防止船舶污染国际公约》、《保护北极熊公约》、《保护臭氧层维也纳公约》、《东北大西洋海洋环境保护公约》等。在地理范围上，这些公约尽管与北极有直接关联，但规范的对象也主要是针对某一具体事项，彼此之间没有直接关联。在一般国际法、环境法、海洋法的发展过程中，北极始终没有成为一个类似南极地区、被给予专门制度安排的地区。

在没有重大领土纠纷的地缘政治现实下，国际社会并没有针对北极地区建立一个确定北极法律地位和规范北极地区活动的综合性的框架公约，专门针对北极地区制定的专门性公约也寥寥可数。目前除汉斯岛存在争议外，北极地区的大陆和岛屿分属8个北极国家，即美国、俄罗斯、加拿大、挪威、瑞典、芬兰、丹麦（格陵兰）、冰岛，北极国家对其所属北极领土拥有完全主权，陆上边界明确清晰。在海域管辖权上，国际海洋法提供了一个广泛的法律框架适用于北冰洋，它规定了关于大陆架外部划界、海洋环境保护（包括冰封区域）、航行自由、海洋科学研究以及其他海洋利用的权利和义务，北极国家尊重并愿意依照这一法律框架有序解决可能产生的冲突主张^①。8个北极国家中，美国、俄罗斯、加拿大、挪威和丹麦5国被认为是北冰洋沿岸国^②，它们围绕其北极领土划定领海基线，进而向北冰洋方向划定领海、专属经济区，并对毗连陆地的海床和底土主张大陆架区域。北冰洋与其他海域一样适用一般国际海洋法的海域制度。《联合国海洋法公约》上唯一一条专门针对北极的条款是海洋环境保护和保全一章中的冰封区域条款（第二三四条），这一规定赋予极地海域冰封区域的沿海国在环境保护方面更大的管辖权。除此之外，国际海洋法并没有为北极制定特殊的海域制度。换句话说，在国际法上特别体现在海洋法上，北冰洋的法律地位并没有特殊性。

如同其他海域的法律争议一样，北极海域在适用海洋法规则的过程中也出现

^① The Ilulissat Declaration, 2008.

^② 有观点认为冰岛也属于北冰洋沿岸国，参见 Klaus Dodds & Valur Ingimundarson, 2012, Territorial nationalism and Arctic geopolitics: Iceland as an Arctic coastal state, The Polar Journal, 2: 1, 21-37.

了一些争议。首先, 北极沿岸领海基线的划定存在争议, 最为突出的案例是加拿大北极群岛的直线领海基线。加拿大在整个北极群岛最外围划定了直线基线, 从而把群岛水域全部圈为内水, 加拿大对北极群岛及群岛水域享有完全主权。对此, 美国提出抗议, 认为加拿大的基线没有遵守《联合国海洋法公约》第七条的具体要求 (Roach J A & Smith R W, 2012)。加拿大的法兰德 (Donat Pharand) 教授评估了国际法上历史性水域原理和海洋法上直线基线规则在北极群岛水域的适用情况, 为加拿大主张群岛水域为内水提供辩护 (Pharand D, 2007)。与之关联的是有关北极航道和几个重要海峡的法律地位及航行制度的争议。西北航道方面, 美国主张西北航道为用于国际航行的海峡, 其他国家船舶享有过境通行权 (Kraska J, 2007), 而加拿大主张现阶段西北航道的实际通航情况不满足用于国际航行海峡的功能标准, 不属于用于国际航行的海峡 (Pharand D, 1984)。东北航道方面, 俄罗斯援引历史性水域、直线基线等国际法规则主张维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、拉普捷夫海峡、桑尼科夫海峡等北极海峡为内水, 而美国认为根据用于国际航行海峡的过境通行制度适用于这些海峡 (Brubaker R D, 2010)。

此外, 加拿大和俄罗斯凭借《联合国海洋法公约》第二三四条制定单边防污和航行管控法律法规, 实施冰封区域沿海国管辖权的合法性也引发了美国的质疑, 其中一个争议是关于加拿大建立强制性交通服务区系统的程序和制度是否违反了国际海事组织的规则。最后, 大陆架拓展进程中也产生了法律主张的冲突, 表现在北极沿岸国俄罗斯 2015 年 8 月提交的修正部分申请案和丹麦 (格陵兰) 2014 年提交的格陵兰岛北部大陆架申请案均纳入了包括北极点在内的罗蒙诺索夫海岭区域,^① 加拿大政府曾提出要对北极点的大陆架提出诉求, 由此产生 200 海里以外大陆架主张的重叠区域。然而这些争议并非因为北极缺乏国际法规则, 这些争议也绝不是北极专属, 争议产生的根本原因在于国际海洋法上直线基线, 以及用于国际航行的海峡、冰封区域和大陆架等规则具有一定的模糊性, 特别是作为一揽子协议的《联合国海洋法公约》在制定过程中尝试调和多样乃至冲突性的利益诉求, 不可避免地造成有些规则在适用于具体案例时会引发不同的解释。

北极的法律秩序是相对清晰的, 北极国家在《伊卢利萨特宣言》(The Ilulissat Declaration) 中重申了已经有广泛的国际法律框架适用于北冰洋, 特别是海洋法, 北冰洋不需要制定新的法律框架。北极沿岸国积极开展双边沟通和磋商, 致力于化解相关争议, 近年来一个重要成果就是俄罗斯与挪威之间通过长达 40 年的谈判成功签订了巴伦支海的海域划界协议。北极国家还积极开展双边、区域等多层

^① 各国的申请案可从联合国网站上获取, 列表见 http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm, 访问日期 2016 年 2 月 3 日。

次的北极事务合作，应对跨区域的问题和挑战。

总体上看，国际法上不存在一个类似南极条约体系的、相对独立的北极法律体系，一般国际法的适用使北极陆地和海洋的法律秩序得以确立。一方面，南极条约体系是特定时期、特定地缘政治状况的产物，而北极的核心部分是北冰洋，北极的核心法律框架是国际海洋法，南极模式的经验难以全面直接借鉴到北极地区。南北极在地缘政治状况上的差异不能被忽视，北极沿岸国家通过《伊卢利萨特宣言》否定了北极法律秩序南极化的设想，在可预见的的时间里，“南极模式”的北极条约基本不可能实现（郭培清，卢瑶，2015）。另一方面，国际法上没有自成体系的北极法律体系，北极陆上主权及海上管辖权的确定与其他地区适用相同的规则，国际法没有因为北极的自然环境特殊做出独特的制度安排。北极领土秩序方面，根据国家主权原则，北极国家对其陆上领土及其上的财产和居民享有完全的管辖权；环境保护和生物保护领域，一般国际法原则的发展引领了与北极有直接关联的全球和区域性公约的制定；海洋活动领域，海洋法的发展带来了北冰洋海域管辖权的确立和拓展。北极是国际法整体秩序中的一部分，自成体系的“北极国际法”并不存在。北极地区法律秩序建立在一般国际法的基础上，这是北极法律秩序的根本特征。

虽然一般国际法为北极秩序的建立提供了法律框架，但是并不意味着北极不需要新的法律规则。以《联合国海洋法公约》为例，作为一个框架公约，其宽泛的规定容许制定旨在解决北冰洋特殊条件的管理规则（Young O R，2011）。2011年和2013年，北极八国分别在《国际海上搜寻救助公约》和《国际油污防备、反应和合作公约》的框架内签订了针对北极海域的合作协定，后续又建立了北极国家海岸警卫队论坛以开展联合行动。同时，北极沿海国积极倡导极地航行国际规则的制定和出台，在国际海事公约的基础上对通行极地水域的船舶及其操作提出了更高的要求。北冰洋中央公海渔业磋商谈判也在进行，北极国家特别是美国希望通过达成多边协议，限制不受管制的捕鱼活动。北极法律制度在一般国际法的框架内正在出现新的发展。

1.2 国际法在北极地区的适用

北极地区对国际法的适用主要集中在领土主权、生态系统和环境保护、海洋法3个领域^①，相关国际法的发展对构建北极领土秩序、保护自然环境、管理海洋开发利用、促进地区和平与可持续发展发挥了重要作用。

^① 这种分类参考了 Rothwell 教授的观点，他认为国际法对北极事务有重要影响的三个领域是北极主权、海洋法和环境保护，统一起来，构成了北极法律秩序的基础。参见 Rothwell, Donald. *The Polar Regions and the development of international law* [M]. Cambridge University Press, 1996, 161.

1.2.1 领土归属

北极领土归属的历史出现过两个重要的案例：一个是东格陵兰岛争议；另一个是斯瓦尔巴群岛争议。丹麦长期主张对格陵兰岛的领土主权。1931年挪威发布公告，宣布对东格陵兰地区拥有主权，丹麦因此向当时的常设国际法院提起诉讼。1933年国际法院判决支持了丹麦的主权要求，肯定了在人口稀少或无人定居的地区，一国实际行使主权方面的要求不高即可以建立和维持其主权，只要另一个国家提不出更有力的要求（黄惠康，黄进，1987）。从领土取得的国际法上看，东格陵兰地区法律地位案是为数不多的国际司法案例之一，巩固了不宜人类居住地区行使主权的相关规则。第二个案例是关于斯瓦尔巴群岛，关于这一群岛的主权争端不是通过国际司法途径裁决的，而是通过国家间的政治谈判得以解决的。1920年《斯匹次卑尔根群岛条约》为该群岛确定了有别于传统主权的国际制度，承认挪威对斯匹次卑尔根群岛（包括熊岛）拥有主权，有权制定管理措施保护当地的动植物；其他缔约国国民在该地区享有公平捕鱼、狩猎、出入港口等从事经济活动的权利，保证对该地区的开发与和平利用；此外条约还规定不得建立海军基地或者防御工事，不得用于战争目的，确立了非军事化的制度^①。

目前整个北极地区唯一一处存在争议的领土是位于内尔斯海峡的汉斯岛，面积为1.3平方千米，常年冰冻，不生草木，无人居住，长期以来并不为周边国家关注。直到1973年，在丹麦和加拿大谈判大陆架划界时，才偶然关注到这个位于海峡中心线上的孤立小岛，两国均主张对汉斯岛享有主权，领土争端自此产生。丹麦依据对无主地的探险和发现以及格陵兰因纽特人历史上对岛屿的利用主张领土的取得，加拿大则以1880年从英国接手北美北极群岛并占领和使用为依据，然而双方的法律依据都不充分，因而僵持不下。21世纪初在国内政治因素的介入下，两国在外交对抗之外还出现了海军登陆示威的行动。抛开这些政治因素的影响，值得注意的是，汉斯岛本身缺乏实际利用价值，在已经完成的加拿大和丹麦两国的实际海洋划界中也没有产生实质影响，正是因为该岛在资源和海域管辖权的拓展方面无足轻重，汉斯岛争议的解决也相对容易。2005年，加拿大和丹麦发布联合声明^②，坚持和平解决领土争端，共同磋商汉斯岛争议的解决方案，这一争议的解决在未来前景明朗。有学者提出可行的两种解决方案：一种是

① Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen signed in Paris 9th February 1920. <http://emeritus.lovdata.no/traktater/texte/tre-19200209-001.html>, accessed on 7 March 2016.

② Canada-Denmark Joint Statement on Hans Island, September 19, 2005. Available at <http://news.gc.ca/web/article-en.do?crtr.sj1D=&crtr.mnthndV1=9&mthd=advSreh&crtr.dpt1D=&nid=170319&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=&crtr.yrStrtV1=2005&crtr.kw=&crtr.dyStrtV1=18&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtV1=9&crtr.page=4&crtr.yrmdV1=2005&crtr.dyndV1=20>, accessed on 9 March 2016.

将岛屿一分为二；另一种是建立加拿大和丹麦共享主权的共管地（Byers M, 2013）。虽然目前两国谈判还未取得最终成果，但汉斯岛争议在双边关系和北极地区地缘政治中并无实际影响，除此之外北极领土秩序是清晰无争议的，8个北极国家的身份和范围也是明确的。

领土秩序是国际关系中的基础，北极汇集了美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、冰岛、北欧三国等实力、政治、文化不同的国家，且北冰洋是美国、俄罗斯两个大国最近的海上通道，北极地缘政治十分微妙。冷战时期由于特殊的战略价值，北冰洋曾经成为美苏两大阵营的军事对抗的前沿阵地，21世纪以来随着气候变化、海冰消融的加剧，北极特别是北冰洋受到全球各国越来越多的关注，但北极并未因为战略价值的提升引发北极国家间的激烈冲突和无序争夺。其中最根本的原因在于北极领土法律秩序清晰，管辖权明确。国际社会借助国际法途径解决了格陵兰岛和斯瓦尔巴群岛的主权争端，成功避免了因领土问题可能引发的严重冲突，奠定了相对和平的北极地区秩序。尤其是《斯匹次卑尔根群岛条约》，以其独特的制度安排成为和平化解冲突、互利共赢的典范。挪威为环境保护的目的实施了广泛的管理权，通过了多项有关自然生态、环境保护和采矿的管理法规，岛上近65%的面积建设了公园和自然保护区，生态环境得到了很好的恢复和保护。目前岛上有挪威和俄罗斯经营的大型煤矿，还有多个北极科考国家建立的科学考察站，包括我国的黄河考察站。斯匹次卑尔根岛是北极科学研究的重要基地。从这个意义上看，斯瓦尔巴群岛是北极地区中真正实现了国际和平、共享、开放、合作的地方。

1.2.2 生态系统和环境保护

1.2.2.1 生物物种保护

欧洲国家在北极探险过程中发现了丰富的海洋生物资源，受海豹毛皮经济价值的吸引，加拿大等国家开展了远洋捕获，导致了海豹的数量大幅减少。1893年美国提起白令海海豹仲裁案，推动了美国、英国（当时对外代表加拿大）、日本和俄国缔结了1911年《北太平洋海豹保护公约》^①，禁止在北纬30度以北的太平洋海域捕杀海豹。这是北极地区最早同时也是国际社会最早的保护野生动物国际条约，为后来的有关海洋生物保护的国内立法和国际条约确立了先例。加拿大、日本、苏联和美国于1957年共同签订了《保护北太平洋海豹临时公约》^②，

^① Convention between the United States, Great Britain, Russia and Japan for the Preservation and Protection of Fur Seals, Washington 7 July 1911, http://pribilof.noaa.gov/documents/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf.

^② Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals, Washington, 7 May 1976, <http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/texts/acrc/fur.seals.1957.html>, accessed on 10 March 2016.

1980 年和 1984 年先后通过了修订该公约的议定书《北太平洋海豹保护公约》。

捕鲸业始于 11 世纪, 荷兰、英国、美国、挪威等国家陆续加入, 到 19 世纪晚期, 蒸汽动力船舶的发展使捕鲸业的捕猎范围和效率有了质的提升, 据统计 1931 年一年就有 43000 头鲸鱼被捕杀, 越来越多的鲸鱼种群濒临灭绝。^① 1946 年国际社会签署了《国际捕鲸管制公约》^②, 其宗旨是适当保护鲸群, 促进捕鲸产业有序发展。作为公约组成部分的附件进一步规定了具体的管理措施, 包括对不同区域和物种设定捕捞限额, 指定鲸鱼保护区, 保护幼鲸和有幼鲸伴随的母鲸, 对捕猎方法进行限制。公约建立了由缔约国政府组成的国际捕鲸委员会, 动态调整鲸鱼的捕捞限额, 1982 年委员会还通过了一个不限期的商业捕鲸禁令。经过几十年的保护行动, 遭受过度捕猎的北极弓头鲸 (bowhead whale) 的数量得到恢复, 目前已经有至少两个鲸群处于健康状态。据统计, 2001 年白令海-楚科奇海-波弗特海鲸群数量已超过 10 500 头, 且数量自 1978 年开始以超过 3% 的年增长率增加。东部北极-格陵兰西部鲸鱼数量也超过 3 500 头, 唯有北太平洋和北大西洋海域的露脊鲸并没有明显恢复的迹象^③。

20 世纪中叶, 北极熊的生存逐渐受到人类活动的威胁, 经过在阿拉斯加的早期会谈, 加拿大、丹麦、挪威、美国 and 苏联 5 国于 1973 年签订了《保护北极熊国际公约》^④, 除有限的几种情况下原则上禁止捕获北极熊, 缔约国有义务采取适当措施保护北极熊栖息地, 基于可获得的最佳科学数据采取正当的养护实践管理北极熊的数量。在此条约基础上, 北极国家、原住民群体之间又陆续缔结了保护和管理北极熊数量的双边协议。具体包括: ①2000 年美国 and 俄罗斯之间的阿拉斯加-楚科加地区北极熊协议, 并建立了委员会, 确定在楚科奇、东西伯利亚和巴伦支海每年的可捕获水平; ②2009 年加拿大政府、努纳武特和格陵兰之间签订的管理协议, 建立了主要由因纽特人组成的联合委员会, 协调凯恩盆地和巴芬湾的限额分配; ③加拿大和美国两个因纽特原住民族群之间 1988 年签订、2000 年修订的北极熊管理协议, 对南波弗特海地区的北极熊进行合作管理 (Byers M, 2013)。

为了保护候鸟数量, 北极国家之间以及北极国家与其他国家签署了多个双边和多边的候鸟保护协议, 包括美国 and 英国 1916 年签订的《保护北极亚北极候鸟协议》、美国 and 墨西哥 1936 年签订的《保护候鸟协议》、美国 and 日本 1974 年签订的《关于保护候鸟协议》、美国 and 苏联 1976 年签订的《保护北极候鸟及其生存

① A History of the International Whaling Commission, WWF Global, http://wwf.panda.org/what_we_do/endangered_species/cetaceans/cetaceans/iwc/history/, accessed on 10 March 2016.

② International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, 2nd December 1946, <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3607&k=>, accessed on 10 March 2016.

③ Status of whales, International Whaling Commission, <https://iwc.int/status>, accessed on 10 March 2016.

④ Agreement on the Conservation of Polar Bear, Oslo 15 November 1973, <http://pbsg.npolar.no/en/agreements/agreement1973.html>, accessed on 10 March 2016.

环境协议》，通过设置禁猎期、禁猎区、保护栖息地等措施加强保护候鸟的跨境合作（杨凡，2010）。

1.2.2.2 大气保护与跨境污染物控制

大气环流系统是具有世界规模的、大范围的大气运行现象，臭氧空洞、温室气体以及持续性有机污染物等大气问题也在破坏北极的自然环境和生态系统。北极污染物很大一部分来自区域外地区，来自南部工业地区的有毒化学物质通过大气和水循环到达北极，污染北极当地的自然环境，并通过食物链累积，对动物和当地居民的健康造成严重的危害，霾和黑碳则污染海冰、改变北极太阳辐射收支平衡、加速了冰雪融化。

臭氧层保护方面，在联合国环境规划署的推动下，28个国家于1985年缔结了《保护臭氧层维也纳公约》，目前联合国193^①个成员国全部加入了该公约，包括8个北极国家。公约旨在推动人类活动对臭氧层影响的系统观测、研究和信息交流等方面的合作，采取立法或管理措施限制破坏臭氧层的活动。缔约国大会1987年通过了《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，确定了减少和消除特定消耗臭氧层物质生产的时间表。根据最新的科学观测，中纬度地区臭氧层将在2049年前恢复，南极上空臭氧层将在2065年恢复，一个显著的成就是极地之外的臭氧层已经出现恢复的迹象^②。

跨境大气污染同样需要跨地区共同治理，联合国欧洲经济委员会主持制定了1979年《关于远距离跨界大气污染的日内瓦公约》^③。在此合作框架基础上，至今已发展了8个议定书^④，除1984年第一个议定书设立了开展检测和评估欧洲大气污染物远距离传输合作项目的资金制度外，其他议定书针对硫化物、氮氧化物、挥发性有机物等具体空气污染物规定了具有约束力的减排目标。公约目前有51个缔约方，包含了8个北极国家，且8个国家都是原始签约国。通过几十年的综合管理，欧洲地区的空气污染排放大大减少，空气质量有了明显的改善，减少了域外地区来源的空气污染物对北极的影响。

减少持久性有机物污染方面，在联合国环境规划署的组织下国际社会签署了2001年《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》^⑤。根据公约规定，缔约国有义务在有限例外的情况下禁止、消除或者限制列入附件中的持久性有机污染物

① 2011年7月14日，南苏丹加入联合国，成为联合国第193个成员国。

② Handbook for the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Foreword, <http://ozone.unep.org/en/handbook-vienna-convention-protection-ozone-layer/2203>, accessed on 10 March 2016.

③ 1979 Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.html, accessed on 10 March 2016.

④ Protocols available at http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html.

⑤ The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, Stockholm 22 May 2001, <http://chm.pops.int>, accessed on 10 March 2016.