



北极理事会的亚洲观察员与北极治理

刘惠荣 陈奕彤

摘要: 北极理事会最近新授予的亚洲观察员在北极事务的参与中具有一定共性,在科研、航运、环保等领域均有不同程度的参与,并对相关规制有其影响力。北极理事会通过出台观察员手册等文件,对其身份和活动内容进行了限制;同时又希望其在尊重《联合国海洋法公约》是北极基本法律框架的前提下为北极事务做出贡献。《联合国海洋法公约》和其他有关公约是亚洲观察员参与北极事务的法律依据。北极治理的区域—全球性需要亚洲观察员的参与,以及全球决策机构的特别考虑。

关键词: 北极理事会; 观察员; 亚洲观察员; 联合国海洋法公约; 北极治理

2013年5月在瑞典基律纳召开的北极理事会(Arctic Council,以下简称AC)第八次部长级会议上,6个国家被批准成为AC的正式观察员。其中有5个亚洲国家,分别为中国、印度、日本、韩国、新加坡。北极是全球气候变化最为显著的地区,从而导致了相应的航道利用、资源开发与管理、环境保护等北极治理的新问题(刘惠荣、陈奕彤,2010)。是否将观察员资格授予亚洲国家是近年来AC项下具有争议性的话题。它们能否构成对北极国家的威胁?能为北极贡献什么?AC最新出台的文件对观察员的活动内容做了明确的限制,也将北极国家的忧虑和警惕反映在文件中。本文将综合分析亚洲观察员在北极事务中的参与情况,对观察员身份进行解读,据以阐明亚洲观察员参与北极事务的法律根据,并分析北极治理的区域视角与全球维度。

一、亚洲观察员在北极事务中的参与情况

相对于AC和北极国家,5个亚洲观察员具有许多共性。五国都不具有北极领土管辖权,在观察员资格文件面前的起点是平等的。由于国内学界鲜有讨论日韩新印四国北极活动的文章^①,而对中国的北极活动已有一定研究,且不乏有价值的深度分析,因此本文不再就中国的北极活动进行赘述^②。

(一) 印度

印度涉足北极事务较晚。其对北极的关注主要表现在研究气候变化的影响等科研领域,近年来也开始关注北极的商业和地缘政治问题。

印度于2007年8月进行了首次北极考察,并于2008年在斯瓦尔巴德群岛的新奥尔松建立了北极考察站(Sunderarajan,2008)。2012年加入了国际北极科学委员会,承诺在未

^① 在中国知网用篇名并含的搜索方法,搜索“北极”+“日本”或“韩国”或“印度”或“新加坡”,无法搜到任何学术期刊类文章。

^② 可以参见一系列文章。如胡正跃:《中国对北极事务的看法——外交部胡正跃部长助理在北极研究之旅活动上的报告》,载《世界知识》2009年15期;程保志:《北极治理论纲:中国学者的视角》,载《太平洋学报》2012年第10期;孙凯、郭培清:《北极治理变迁及中国的参与战略研究》,载《世界经济与政治论坛》2012年第2期。

来五年要对北极研究投资超过 1200 万美元。北极冰融会影响印度季风,对印度气候和河流产生影响,因此印度有研究北极气候变化的动力。北极航道通航对印度洋航运也有相关的影响。

印度尚未发布有关北极的官方政策,主要负责北极事务的部门为地球科学部。2013 年 6 月,印度外交部概述了印度在北极的利益,指出当前印度在北极地区的利益是科学、环境、商业以及战略利益^①。这是目前查阅到最权威的印度对北极事务的表述。印度近年来也主张要拓宽与北欧国家的合作,通过双边对话等交流方式加深对北极地缘政治的理解。

(二) 日本

日本具有雄厚的经济和科研实力,与极地国家国际合作密切,是北极科学考察大国。

日本文部省负责科考项目等北极综合事务。1973 年 9 月建立了国立极地研究所^②,1990 年加入了国际北极科学委员会,1991 年在新奥尔松建立了科考站。日本的海洋—地球科学技术部、宇宙航空开发署以及一些大学也在北极联合开展项目研究,涉及环境变化、航道开通的条件等多方面内容。日本有两艘极地科考船,2008 年又建造完成了另一艘破冰船,由海上自卫队指挥。但近几年破冰船一直用于南极。自 2011 年起,日本文部省资助了为期五年的研究项目“北极气候系统的快速变化及其全球影响”,进行相关跨学科研究^③。日本在 AC 项下工作组也表现突出。

日本外务省分管有关北极的法律与外交事务,2010 年建立了北极特别行动组(Arctic Task Force),采取跨部门方式特别处理涉及国际法等方面的北极外交政策。外务省明确指出,日本对北极事务有浓厚兴趣,因为北冰洋在开通新的航线和自然资源的新发展等方面充满了潜力^④。外务省于 2013 年任命了负责北极事务的北极大使,并指出日本作为一个重视全球环境问题的海洋国家,需要适度参与到有关北极问题的国际讨论中^⑤。

日本在科研方面投入很大,并与北极国家建立了紧密的科研合作关系。日本虽未出台官方的北极政策,但其设立北极大使、建立北极特别行动小组等种种举措,已充分反映出日本政府对北极事务的高度重视。资源匮乏的地理特性使日本对航道开通、资源获取有浓厚的兴趣。近年来日本致力于提高国际地位,而日益变化且有着极大国际合作可能性的北极,是日本展现能力、赢得国际声望的重要地区。除科研及经济机会之外,日本将会十分关注涉及北极事务的相关规则制定,期望有所作为。

(三) 韩国

韩国的国土交通海事部负责国家的极地事务。韩国在 2001 年成立北极科学理事会,并于 2002 年在新奥尔松建立了考察站。同年成立了韩国国立极地研究所。2009 年完成了破冰科考船的建设,并于随后两年进行了两次北极考察^⑥。

韩国近年来在造船业、核能等多领域与北极国家的经济合作日益加深。其国企集团 STX 生产并设计了全球超过 60% 的破冰船,并为加拿大的海岸警卫队进行近海科学船、海上巡逻船的设计和建造(Pugliese, 2012)。韩国是挪威在亚洲的第二大贸易伙伴,能加入 AC 也得到了挪威的鼎力支持(Faugli, 2012)。2013 年韩国大宇造船公司与俄罗斯签署协议,将把俄方的旧核潜艇造船厂改建并用来建造液化天然气油轮等船只,以用来在北极水域中运送能源^⑦。韩国与拥有先进核能技术的芬兰于 2013 年就核能领域的合作签署了协议。这也是韩国国企在北欧承建的第六个核反应堆^⑧。

韩国具有一定的北极科研能力,但对北极的兴趣主要是发展其造船业。韩国尚未发布有关北极的

① 印度外交部网站:《印度与北极》,载 <http://www.mea.gov.in/in-focus-article.htm?21812/India+and+the+Arctic>, 2013-06-10。

② 日本国家极地研究所网站:《国家极地研究所的发展历程》,载 <http://www.nipr.ac.jp/english/outline05.html>, 2013-11-30。

③ 日本国家极地研究所网站:《北极气候变化研究项目》,载 <http://www.nipr.ac.jp/grene/e/index.html>, 2013-12-01。

④ 日本外务省网站:《北极特别行动组成立》,载 http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/9/0902_01.html, 2010-09-02。

⑤ 日本外务省网站:《北极事务大使的任命》,载 http://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000002.html, 2013-03-19。

⑥ 韩国极地研究所网站:《韩国极地研究的历程》,载 http://eng.kopri.re.kr/home_e/contents/e_1300000/view.cms, 2013-11-30。

⑦ 《大宇公司成为俄罗斯远东船坞公司现代化的合作伙伴》,载 <http://www.koreaitimes.com/story/33250/dsme-become-partnershipyard-modernization-project-russian-far-east>, 2013-11-21。

⑧ 韩国商业网网站:《韩国与芬兰签署核能合作协议》,载 <http://www.businesskorea.co.kr/article/2039/nuclear-energy-cooperation-korea-finland-sign-cooperation-agreement-nuclear-energy>, 2013-10-25。

官方政策或文件,也尚未表现出对北极治理的浓厚兴趣。北极地区的和平稳定与持续发展将给韩国带来巨大的经济利益。

(四) 新加坡

新加坡并非极地考察大国,其北极利益主要是航运、海事工程和基础设施建设以及人力资本。新加坡于2011年首次提交AC观察员申请后,即在2013年得到了批准。新加坡无疑是亚洲五国中参与北极事务的后来者,但绝不是弱者。无论是船舶吨位还是集装箱吞吐量,新加坡都是世界上最繁忙的港口之一,也是全球第六大船舶注册中心。在最近一次举行的国际海事组织大会上,新加坡连任第十届委员会委员,显示了其在全球海运治理中的巨大影响力^①。

新加坡也十分关注北极及全球的气候变化。不仅是由于新加坡会受到海冰融化引起的海平面上升的影响,也因为新加坡对于应对气候变化的能力建设和分享技术经验感兴趣。新加坡拥有海事工程和基础设施建设的高级技术,新加坡吉宝集团建造了世界上数量最多的海上石油钻井平台(Lim,2013)。

新加坡的另一个潜在贡献是人力资本。新加坡的发展有赖于多年来对人力资本的重视和开发,而北极缺乏人力资源。北极采掘业的技术人员通常来自世界各地,频繁离开和返回,使北极的人力资本支出很高。新加坡的高技能工人若能长期参与到北极项目中,将促进北极经济和地方社区的持续发展。北极航运开通也对新加坡产生相关影响。但总体上,北极航运给新加坡带来的影响是利大于弊。新加坡在海事方面的丰富经验和技術是北极国家授予其观察员资格的主要原因。促进北极地区安全、高效、清洁的航行是北极国家希冀它所能贡献的。

综上所述,亚洲五国在北极事务的参与中表现了一定的共性。在科研方面都关注气候变化。中日韩印都对北极进行过考察,均在斯瓦尔巴的新奥尔松设立了科考站。中日韩都有破冰船投入使用。五国均为海洋国家,相关航运、港口都会受到北极航运开通的影响,并会从中获取相应的经济机会。

五国虽然没有发布正式的北极官方政策,但都高度重视有关北极的国际事务,对正在进行中的北极区域规则制定表示了密切关注。五国在船舶制造、科技研发、海事工程制造、人力资本输出等方面都各有优势,吸引了AC和北极国家的注意。

二、对观察员资格的法律分析

(一) 对AC观察员身份的解读

在AC的前身北极环境保护战略(AEPS)时代(董跃、陈奕彤、李升成,2010:19),北极国家对观察员抱有强烈抵触,有时宁愿放弃观察员在科研和资金上的支持,也不允许其过多地介入北极活动,尤其是决策议程。AEPS的各种文件都没有关于观察员角色的规定,既没有授予观察员资格的明确标准和程序,也没有规定其参与活动的形式和评估规则。

为加深北极区域合作,完善其组织框架,AC于1996年正式成立。它保留了先前AEPS中已有的观察员,并宣布环境保护是其核心事务。最早参加AEPS的三个原住民组织在AC中得到确认;除此之外,AC又相继接纳了三个原住民组织,最终确认这六个原住民组织为AC的永久参与者(permanent participants,以下简称PP)。

北极沿岸五国(俄、美、加、挪、丹,以下简称A5)外交部长于2008年5月所签署的《伊鲁丽萨特宣言》宣称,由于拥有在北冰洋大部分地区的主权、主权权利和管辖权,A5在解决北极面临的问题和挑战时具有“特别的”地位。宣言指出,在外大陆架划界、海洋环境保护、冰封区域、自由航行权、海洋科学研究和其他对海洋的使用方面,海洋法都为其提供了权利和义务规定,没有必要再设置一个综合的国际法律制度来管理北冰洋^②。由于该宣言是在AC框架之外签署的,因此并未提及有关AC观察员问题,而是向外界传达了A5坚持既有的以海洋法为基石的法律框架,并拒绝外界干预北极问题的讯号。宣言

^①新加坡交通部网站:《新加坡连任国际海事组织委员》,http://www.mynewsdesk.com/sg/view/pressrelease/singapore-re-elected-into-the-council-of-the-international-maritime-organisation-imo-for-its-tenth-consecutive-term-714279,2011-11-15.

^②The Ilulissat Declaration,http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf,2008-05-28.

引起了其他北极三国(瑞典、芬兰、冰岛,以下简称 A3)的不满,指出 A5 试图瓜分北极,是对 A3 在北冰洋利益的侵蚀。宣言不仅引起了 A3 和国际社会的批评,A5 内部也有批评的声音出现,认为 A5 会议没有邀请其他在北极享有合法利益的相关者如原住民参与;A8 应该合作而不是制造新的分歧(Bennett, 2010)。伊宣言虽然对北极治理有负面影响,但 AC 在北极治理中的地位并没有因此而削弱,原因有两个,一是 AC 不涉及解决外大陆架划界等领土问题,与伊宣言中提到的将主权冲突交由海洋法来解决之事并没有特别的矛盾;二是宣言确认了海洋法为北极问题解决的基本法律框架,这也是 AC 认可的。

AC 项下有三个文件与观察员有关,包括 1996 年《关于建立北极理事会的宣言》(渥太华宣言)、1998 年《北极理事会程序规则》附件一“加强 AC 的框架”(已于 2013 年在基律纳修订)以及 2011 年 5 月在丹麦努克举行的 AC 部长级会议上的《北极高级官员报告》(SAO Report)。SAO 报告继承了渥太华宣言的精神,第一次明确规定了成为观察员的标准、申请和委任程序,以及考核方式^①。今年基律纳会议上 AC 又根据努克会议上的 SAO 报告对 1998 年程序规则进行了修改,编制发布了观察员手册,重申并确定了努克会议的观察员规则,最终将其正式文件化^②。在此有必要对 AC 最终所确认的观察员身份进行解读。

首先,AC 为观察员资格的获取设置了明确的标准。成为申请者必须具备的前提条件包括:必须接受 AC 在渥太华宣言中制定的目标;必须承认北极国家在北极的主权、主权权利和管辖权;必须承认联合国海洋法公约是北极的基础法律框架;必须尊重原住民的价值观、利益、文化和传统;必须有对北极原住民进行财政支持的意愿和能力;必须展示其在北极的利益、兴趣和工作能力。AC 将对申请者予以考察,不符合标准的不会授予观察员资格。

其次,通过在参与程序、财政支持等方面的特别规定,确认 AC 内部的任何决策过程都是 A8 的专属权利和责任,从而保证观察员的地位居于 A8 和 PP 之下。AC 将观察员的身份定义为“观察”工作,观察员可以就议题进行陈述、提交书面陈述、提交相关文件以及发表观点,但这些权利的行使有赖于会议主席的自由裁量。在会议期间,观察员的发言要在 A8 和 PP 发言之后。在财政支持方面,若没有 SAO 的专门决定,观察员的财政捐助不得超过 A8 各自的拨款数额。

第三,AC 指出了需要观察员所作的贡献。即,在 AC 项下的工作组层面积极参与,并做出科技、财政捐助等支持;对北极原住民及其组织进行财政支持;可通过 A8 或 PP 作为媒介,提交对于项目的提议和建议;将来自北极的声音和议题传达到全球决策机构中。

最后,观察员的身份不是永久的,需要接受 AC 的考核和评估。观察员需每两年向 AC 提交一次行动报告,阐述其北极活动和对 AC 工作的贡献,AC 对其进行评估。每四年,观察员要明确提出它们对担任观察员的持久兴趣,并在下次部长级会议上接受北极成员国的评估。这是 AC 第一次明确要考察既有观察员在 AC 内部以及北极区域的实际表现。

总之,观察员在 AC 中的角色是不充分、不全面的。努克会议以前,由于缺乏衡量的标准和程序,对于观察员活动的评价最后都要由 A8 统一决定,造成了极大的模糊性和不确定性,对观察员参与北极事务产生了消极影响。从积极的方面看,观察员标准的正式化使外部行为体在 AC 中的地位得以明确,更易于评判。但 AC 也终于在正式文件中明确设定了对观察员的活动限制。除了程序限制和活动层级限制之外,AC 对观察员财政支持的限制,是为避免观察员通过经济手段影响 AC 的工作和决策议程。AC 担心财力雄厚的观察员会通过项目的投资来影响北极国家的国内、国际决策。这种限制也可以防止观察员通过财政手段获得高于 PP 的地位。PP 财力不足,若外部国家在 AC 中的注资超过 PP,很容易使 PP 地位降低,并提高观察员的声望。综上所述,为防止观察员地位过高、影响力过大,AC 通过一系列文件确认了对其活动范围、程序、评估等方面的限制。但 AC 又希望观察员能够“戴着镣铐起舞”,在

①北极理事会网站:《2011 年北极理事会高级官员对部长的报告》,载 http://library.arcticportal.org/1251/1/SAO_Report_to_Ministers_-_Nuuk_Ministerial_Meeting_May_2011.pdf,2011-05-12。

②北极理事会网站:《北极观察员手册》,载 <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents,2013-10-10>。

工作组层面做出科技、财政援助等贡献。

(二) 亚洲观察员参与北极事务的法律根据

1. 海洋法公约是亚洲观察员参与北极事务的主要国际法依据

无论是早期的 AEPS 和 AC 文件,还是引起极大争议的《伊鲁丽萨特宣言》,或是最近几年非常重要的努克会议、基律纳会议所出台的 SAO 报告、AC 程序规则、观察员规则等,均确认了《联合国海洋法公约》(United Nations Convention of Law of the Sea,以下简称 UNCLOS)是北极法律秩序的重要基石性框架,是维护北极秩序、定分止争的重要前提。A8 和 AC 都在不同时期以不同形式强调过其重要性,并在近年来愈加重视。即使是未批准 UNCLOS 的美国,也将其视为国际习惯法。

尊重 UNCLOS 所设定的既有法律秩序是北极方面所认可的,同样也符合亚洲五国的利益。亚洲五国均为 UNCLOS 缔约国,公约是其开展北极活动的最主要法律依据。根据公约,五国享有在北冰洋的航行权、在公海范围内和领海、专属经济区、大陆架上不同程度的海洋科学研究权(非公海地区需经沿海国同意)等权利。同时五国均认为,北极国家外大陆架划界以后的中间地带(Central Arctic Ocean)即剩余公海地区,应被视为全人类共同财产。这个说法总是被西方媒体和政客解读为“亚洲国家涉入北极事务是为了将北极区域定义为全人类共同所有”。但这个过度解读实在是不符合上述事实且别有用心。然而,在北极国家结束外大陆架界限划分后,剩余公海的面积很小。因此亚洲观察员也应密切关注北极国家向联合国外大陆架委员会提交划界提案的最终结果^①,以更好地维护自己在北极地区活动的合法权利和利益。

2. 其他一系列公约也为亚洲观察员参与北极事务提供了法律支持

中日韩印新五国都是《斯瓦尔巴德群岛条约》的成员国。缔结于 1920 年的《斯瓦尔巴德群岛条约》是迄今为止北极第一个国际性政府间条约,确立了斯瓦尔巴德群岛永远不能为军事目的所用。条约的签约国及其公民在不与挪威法律相抵触的情况下,可以在该地进行商业、科考等非军事活动(黄志雄,2009:11)。

亚洲五国均为国际海事组织(International Maritime Organization,以下简称 IMO)的会员国(波尼、波义尔,2007:55)。IMO 国际海事组织是联合国为航运设立的专门机构,其主要目标是就影响国际航运的技术问题如海上安全和防止船舶污染等,促进政府间的合作。IMO 已经有一系列的涉及到北极的规则,例如《船舶在冰封水域航行的指南》,同时它正在制定具有法律约束力的极地航行法典(Polar Shipping Code),届时将用于北极航运的规制^②。

《联合国气候变化框架公约》是非北极国家关心北极气候变化的法律依据。亚洲五国均为公约的缔约方,从事有关气候变化的科学研究也是其在北极进行的主要活动之一。公约确立了气候变化的国际法地位为“全人类共同关注事项”(波尼、波义尔,2007:483),北极圈外国家有理由关心发生在北极的气候变化问题。

联合国项下对国家管辖范围外的海洋生物物种的治理颇有争议(波尼、波义尔,2007:646),公海地区的生物物种管理是北极未来的法律漏洞(legal gap),存在规制上的未决性。作为生物多样性公约缔约方的亚洲观察员也有理由关心未来的相关规制问题。

以 UNCLOS 为基石,以其他有关公约为依据,亚洲观察员在北极地区有参与国际事务的法律依据,并享有法定权利。由于 AC 并没有规定观察员在工作组层面参与活动的程序和要求,AC 将如何处理观察员未来在更广泛层面的科研、环保、航运等议题扩大参与的要求有待观察。

三、结 论

本文对 AC 有关亚洲观察员的疑虑做出了回答:北极需要亚洲的参与,亚洲观察员也将对北极治理

^①挪威已经提交,美国因未批准 UNCLOS 尚未提交,丹麦和加拿大于 2014 年和 2013 年底之前提交,俄罗斯已经提交,并处于提交补充材料的阶段。

^②国际海事组织网站:《极地海域的船舶航行》,载 <http://www.imo.org/OurWork/Safety/SafetyTopics/Pages/PolarShippingSafety.aspx>,2013-11-20。

做出相应贡献;其参与是有相应法律依据的。AC通过出台观察员标准,希望其能“戴着镣铐起舞”,但对观察员的角色定位是不充分不全面的。在北极气候变化加剧、融冰逐渐消减的自然变化持续的情况下,北极治理的区域性与全球性注定并存;北极的“良治”不仅需要区域视角,更需要全球维度。

参考文献:

- [1] [英]帕特莎·波尼、埃伦·波义尔(2007). 国际法与环境(第二版). 那力、王彦志、王小钢译. 北京:高等教育出版社.
- [2] 董跃、陈奕彤、李升成(2010). 北极环境治理中的软法因素:以北极环境保护战略为例. 中国海洋大学学报(社会科学版),1.
- [3] 黄志雄(2009). 北极问题的国际法分析和思考. 国际论坛,6.
- [4] 刘惠荣、陈奕彤(2010). 北极法律问题的气候变化视野. 中国海洋大学学报(社会科学版),3.
- [5] Mia Bennett(2010). Arctic Ocean Foreign Ministers' Meeting; Reactions. <http://foreignpolicyblogs.com>,2010-04-01.
- [6] Bente Faugli(2012). President Lee Met with Norwegian Prime Minister. <http://www.norway.or.kr>,2012-09-17.
- [7] Kevin Lim(2013). Keppel Corp Q3 Net Profit Rises 32 pct on Property Earnings. <http://www.reuters.com/article>,2013-10-17.
- [8] David Pugliese(2012). Polar Icebreaker Design Launched With Awarding of Contract to STX Canada. <http://blogs.ottawacitizen.com>,2012-02-08.
- [9] P. Sunderarajan(2008). New Indian Research Station at the Arctic. <http://www.hindu.com>,2008-07-02.

The Asian Observers of the Arctic Council and Arctic Governance

Liu Huirong (Professor, Ocean University of China)

Chen Yitong (Doctorial Candidate, Ocean University of China)

Abstract: General characters exist in the evolvement within Arctic affairs of the new Asian observers of the Arctic Council. In terms of scientific research, shipping, environmental protection, their participations have different extent, and influence associated regulations. By issuing observer manual and other documents, AC restricted the role of observers and content of their activities. Meanwhile, AC hopes the observers do respect the Convention on the Law of the Sea functioned as the fundamental legal framework of the Arctic affairs, and make contributions to the Arctic. Convention on the Law of the Sea and other relevant conventions are Asian observers' legal basis for participating in the Arctic affairs. The regional-global characteristic of Arctic governance requires the involvement of Asian observers, and needs specific consideration of the global institutions.

Key words: Arctic Council; observer; Asian observers; Convention on the Law of the Sea; Arctic governance

■ 作者简介:刘惠荣,中国海洋大学法政学院教授,博士生导师;山东,青岛 266100。Email:liuhr1963@163.com。

陈奕彤,中国海洋大学法政学院博士生。

■ 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);中国极地科学战略研究基金青年项目(20120403);中国海洋大学博士研究生创新研究基金项目(201261013);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(11JJD820010)

■ 责任编辑:叶娟丽

