

极地国际问题研究通讯

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2017年 第3-4期 (总第20-21期) Volume 6, No. 3-4, 2017

本期主要内容

极地战略与政策

- 论美国的南极战略与政策取向

极地治理

- 中国参与北极航运治理的国际法依据研究

焦点关注

- 中国的北极参与对一带一路的启示：以知识为基础的机制

学位论文

- 北极理事会在北极治理中的作用研究
- 北极地区治理模式探讨

极地文献翻译

- 关于俄罗斯公民和俄罗斯法人组织在南极活动的规定

极地学术动态

- 中心学术活动

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊
3、6、9、12月出版
本期出版日期：2017年12月31日
<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话（传真）：021-65984182
E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平
学术委员会（按姓氏笔画为序）
王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊
杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏
主编 潘敏
编辑 李硕

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

极地国际问题研究通讯

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心

2017年 第3-4期 (总第20-21期) Volume 6, No. 3-4, 2017

本期主要内容

极地战略与政策

- 论美国的南极战略与政策取向

极地治理

- 中国参与北极航运治理的国际法依据研究

焦点关注

- 中国的北极参与对一带一路的启示：以知识为基础的机制

学位论文

- 北极理事会在北极治理中的作用研究
- 北极地区治理模式探讨

极地文献翻译

- 关于俄罗斯公民和俄罗斯法人组织在南极活动的规定

极地学术动态

- 中心学术活动

《极地国际问题研究通讯》信息均来源于相关媒体，除特别注明外，欢迎转载。但敬请在转载时注明由本刊提供。

《极地国际问题研究通讯》季刊
3、6、9、12月出版
本期出版日期：2016年7月3日
<http://spsir.tongji.edu.cn/index.asp>
地址：200092 上海市同济大学
电话（传真）：021-65984182
E-mail: bispr2012@163.com

学术委员会主任 夏立平
学术委员会（按姓氏笔画为序）
王传兴 陈丹红 陈玉刚 苏平 陆俊元 宋黎磊
杨剑 张侠 郭培清 夏立平 徐世杰 潘敏
主编 潘敏
编辑 李硕

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)



CONTENT

Polar Strategy and Policy

- On the Antarctic Strategy and Policy Orientation of the US

Polar Governance

- The International Legal Basis of China's Participation in the Governance of Arctic Shipping

Focus

- Knowledge-based Institutions in Sino-Arctic Engagement —Lessons for the Belt and Road Initiative

Thesis

- Researching the role of the Arctic Council in the governance of the Arctic
- Studying on the governance model of the Arctic region

Polar Documents Translation

- Regulations on the activities of Russian citizens and Russian corporate organizations in the Antarctic

Polar Research Brief

【极地战略与政策】**论美国的南极战略与政策取向***

潘敏**

【摘要】美国南极政策有三大特点：“保持美国在南极地区积极和有影响的存在”，对南极地区的领土要求保持克制态度，积极推动和维护《南极条约》及其体系在治理南极中的作用，使该体系服务于美国的国家利益。这些政策特点服务于美国在南极地区的战略目标和国家利益，即地缘政治和战略利益，科学、环境经济等方面的利益和目标。美国在南极地区明确的国家利益和战略目标对中国当下制定南极政策和战略目标具有一定的借鉴意义。

美国在南极地区的活动有近 200 年的历史，从最初的探险、捕猎活动到第一次世界大战后将人类在南极的活动带入机械化时代，从而开始主导南极地区的探险活动；二战后，由于与苏联争霸和抑制其在南极地区的势力扩张，美国加大了南极考察的力度，政府先后主导了代号为“跳高行动”、“风车行动”、“深冻行动 1”、“深冻行动 II”南极科学考察和探险活动，并发起和主导了《南极条约》的谈判^①；南极条约生效后，美国科考活动在“美国南极研究计划”的规划下、在美国国家科学基金会资助和管理下有计划地进行着，其南极地区的实质性存在^②和科研成果一直处于世界领先地位^③。美国在南极地区所取得的这些成果是在其明确的南极国家利益以及稳定的南极政策指导下而取得的。美国的南极战略目标是维护美国在南极的国家利益，那么其南极国家利益是什么？为了实现其战略目标和战略利益，采取什么样的南极政策对美国最为有利，换言之，其南极政策具有什么样的特征？国内学术界对这些问题的研究不多，本文将做一梳理。

* 本文为国家海洋局极地专项办课题“极地地缘政治研究”（课题编号 CHINARE2017-04-05-01）的中期成果。

** 潘敏，博士，教授，同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心副主任。

^① 美国的南极探险活动起源于民间，且从 19 世纪后半叶到二战前，其南极探险都是以民间为主。

^② 这包括一流的考察设施、其它国家无与伦比的后勤支持、最大规模的研究队伍，遥遥领先的科学研究和考察（见李升贵、潘敏：《南极政治“单极化”趋势——以美国南极政策为中心的考察》，《海洋开发与管理》，2008 年第 10 期。）

^③ *NSF Releases Response to External Panel's Recommendations for Streamlining Scientific Logistics in Antarctica*, 2013-03-21, http://www.nsf.gov/news/news_summ.jsp?org=NSF&cntn_id=127345&preview=false



一、明确的南极战略目标和国家利益

1948年,美国国家安全委员会发表了一个声明,全面表述了美国在南极地区的国家利益:南极地区应该只用于和平目的,不应成为国际纷争的场所;必须捍卫美国在南极地区的权利和利益;应确保勘探和科学研究的自由;应允许自由开采南极自然资源;应该制定不带任何偏见的规章制度来指导人类在南极地区的活动,应该在这一地区建立有效的、有序的管理规则^①。美国政府的这个声明几乎跟11年后12国达成的《南极条约》只差领土冻结一条。可见,美国推动《南极条约》的签订,就是在其南极地区的国家利益和国家目标的指导下进行的,因此这也解释了1961年以后美国积极维护《南极条约》的动机,因为这最符合美国的国家利益和国家目标。1958年,美国政府宣称,对南极地区“保留美国的所有权利,包括领土要求的权利”^②。

1961年南极条约生效后,美国有几届总统发表了美国在南极地区的国家利益和政策,尽管有些变化,但是总体而言,延续多于变化。1965年,美国政府阐述的其在南极地区的目标和利益,几乎与1948年如出一辙,只不过加上了要全力维护《南极条约》,并保护南极地区的动植物;1970年,尼克松总统发布美国在南极地区的国家利益:维护《南极条约》并确保这一地区只用于和平目的,南极不应变为国际纷争的场所;为解决世界范围内或地区的问题,推动南极科研合作,包括环境监测、预测以及资源评估;为保护南极环境以及制定相应的措施,以确保公平合理利用南极非生物资源;总统还强调,在南极地区,科学已提供了国际合作成功的基础,南极是科学服务于美国国家政策和利益的独特地区^③;

20世纪80年代末,美国国会技术评估官员应美国国会、参议院外交委员会、商业科学交通委员会以及众议院外交事务和海洋渔业委员会等四个委员会的要求,美国国会技术评估办公室评估了南极条约之于美国的意义,1989年出版了报告“Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica”,在这个报告中,其将美国在南极地区的利益和国家目标分为四个方面:地缘政治和战略、科学、环境、经济,时过境迁,这四个目标的内容有所变化,但这四个目标仍然对美国南极政策具有指导性,下文将从这四个方面来分析美国在南极地区的国家利益和目标^④。

^① U.S. Involvement in Antarctica and the Origin of the Minerals Convention in U.S. Congress, Office of Technology Assessment eds., *Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica*, OTA-O-428, Washington DC: U.S. Government Printing Office, September 1989.

^② M.M Whiteman eds. *Digest of International law*, U.S. Government Printing Office, 1963, vol.2,p1248..

^③ *National Security Decision Memorandum 71*, July 10, 1970. In *the United States in Antarctica: Report of the U. S. Antarctic Program External Panel*. 1997. Appendix 2. <http://www.nsf.gov/pubs/1997/antpanel/start.htm>.

^④ U.S. Involvement in Antarctica and the Origin of the Minerals Convention in U.S. Congress, Office of Technology Assessment eds., *Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica*, OTA-O-428, Washington DC: U.S. Government



地缘政治利益和目标。地缘政治学的中心议题是阐释国家在地理空间的权力关系。传统地缘政治学认为,地缘政治是复杂的国际关系在地理空间的表现,其本质是争夺国家间的权力,并指出某些因素对决定国家政策的重要性,诸如获得国家利益、控制海上交通线、据有战略要地等。^①南极洲位于地球最南端,濒临太平洋、大西洋和印度洋,地缘战略地位非常重要。毗邻南极洲的德雷克海峡是重要的国际运输通道,如果巴拿马运河遭到破坏而阻塞,该海峡将显示出重要的战略价值。若在乔治王岛建立一个导弹发射基地,不但可以在必要时封锁德雷克海峡,同时也使南美地区都将保持在导弹的有效射程之内。此外,南极洲上空有近地轨道穿行,在南极地区可以精确地打击对方的各类卫星。因为卫星运行到近地点的南极上空时,常规导弹就能轻易将其击落。因此,在南极附近海域部署潜艇或建立导弹发射基地,将会起到巨大的威慑作用^②。因此南极洲具有重要的地缘政治价值。在二战前,诸多国家就是因为南极洲的地缘政治意义而要求南极领土主权,美国和苏联也从地缘政治的角度,一方面拒绝承认各国的领土主权要求,另一方面也积极做准备,如美国在南极点建科学考察站,苏联广建考察站。

但第二次世界大战后,由于国际政治的发展,地缘政治学也向前发展,由传统地缘政治直接控制领土和交通要道发展至操控观念和话语权的批判地缘政治学,后者认为,知识和叙述隐含着权力,地理或空间是社会实践、知识和叙述的构建。在南极大国的叙述下,科学知识成为各国在南极地区发挥地缘政治影响力的硬通货^③,发展中试图将南极叙述成“人类共同继承遗产”的努力没有成功^④。

为实现这些地缘政治和战略目标,美国提出了应对策略。美国国会技术评估办公室1989年的报告中指出:最大化美国在有关南极事务和决策上的影响力,使有关南极的决策对世界各国发生最大限度的影响;尽量避免这种可能性的产生:即领土要求国在他们要求的领土上发挥特殊的影响力;鼓励全球参与到有关南极的决策活动中^⑤。达到这些利益和目标的手段是硬实力和软实力双管齐下,前者依赖于在南极地区的实质性存在,后者则靠话语权发挥他的影响力,同时抑制其他国家的影响力。

科学利益和目标。南极地区独特的自然环境为科学研究提供了得天独厚的优越条件,是地球上其它地方无可比拟的;而且到目前为止,南极地区绝大部分地区没有人

Printing Office, September 1989.

^① 参见郭渊:《南海地缘政治研究》,黑龙江大学出版社,2007年,第1-4页。

^② 参考郭培清、石伟华:《南极政治问题的多角度探讨》,海洋出版社2012年版,第六章。

^③ Klaus Dodds, *Post-Colonial Antarctica: An Emerging Engagement*, *Polar Record*, Vol. 42, No. 2, 2006, p. 62.

^④ 陈玉刚等:《批判地缘政治学与南极地缘政治的发展》,《世界经济与政治》,2012年第10期。

^⑤ *U.S. Involvement in Antarctica and the Origin of the Minerals Convention in U.S. Congress*, Office of Technology Assessment eds., *Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica*, OTA-O-428, Washington DC: U.S. Government Printing Office, September 1989.



类居住,在这里进行科学研究,就排除了人类社会对其影响,因此科学在这里活动的科学知识就不仅仅增加人类对南极的了解,而且还能从总体上了解自然进化的过程;更为重要的是:科学研究和考察是各国在南极地区主要的活动,也是各国在南极地区实质性存在的主要表现形式,是各国参与南极事务的准入证。一项研究表明:有关南极科学成果越多的国家,对南极事务的影响力越大;南极条约协商国的科学论著占南极科学总体论著的70%^①;“科学,只有科学才能成为未来南极权益话语权的依据”^②。不管是指定保护区和管理区,未来资源的开发,都离不开科学研究。

在美国政府的声明中,多次强调南极科学研究对美国的重要性,是美国在南极地区实质性存在的内容之一。在各学科的科学研究的保持世界领先水平,是确保“美国在这一地区积极和有影响力的存在”的重要手段,是美国主导南极政治舞台的重要基础。科学在此已经丧失其价值中立性,具有很强的政治性,成为实现美国在南极地区的国家利益和国家目标的工具。因此,美国尽量促使南极条约及其体系不干扰科学研究;尽量避免其他活动如南极生物遗传资源勘探和南极旅游等影响南极的科学活动^③。

环境利益和目标。南极地区的环境是独一无二的,基本未受污染;南极地区有独特的野生动物;其冰含有世界上大部分的淡水;海洋哺乳动物和鸟类远距离迁移到这里来捕食丰富的磷虾和鱼类;目前了解南极生态系统与全球环境的关系又成了显学。显然,南极地区具有很高的环境价值。为此,美国尽量激励科学界观察南极环境并对此进行研究、公布研究数据,以促使南极环境的保护;而且美国于《南极矿产资源管理公约》谈判完成后,1990年就颁布了《南极保护法》,禁止其公民在南极从事矿产资源活动,因为此项活动对南极环境的毁坏是无法估计的,1993年美国制定《国家环境政策法案》,该法案也适应南极地区,积极推动南极环境保护。

如果说科学研究和科考在南极条约形成和生效以及今后对美国的国家利益和目标的实现扮演着举足轻重的角色,那么从20世纪80年代起,环境保护也扮演了类似的功能。在保护地球生态环境已在国际科学舞台、政治舞台上取得了绝对的政治正确性的大背景下^④,美国高举保护南极环境大旗,在南极政治舞台上也做足了南极环境

^① John R. Dudeney & David W.H. Walton, *Leadership in politics and science within the Antarctic Treaty*. *Polar Research* 2012, 31, 11075, DOI: 10.3402/polar.v31i0.11075

^② 郭培清、石伟华:《试析南极科学与南极政治的关系》,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2009年第6期。

^③ U.S. Involvement in Antarctica and the Origin of the Minerals Convention in U.S. Congress, Office of Technology Assessment eds., *Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica*, OTA-O-428, Washington DC: U.S. Government Printing Office, September 1989.

^④从20世纪80年代开始,美国社会就掀起了一场所谓“政治正确”的运动。所谓“政治正确”,简单的说,就是在多元文化中,为了维护不同种族、性别、文化、阶层等之间的平等,所应修正、反省以及必须保持的正确观念。这一概念最早出现于18世纪美国的法律体系中,由于其旨在维护妇女、少数民族和其他弱势群体的权益,践行“人人生而平等”的宪法精神,符合社会发展的潮流,该词很快变成了全球性的语言。“政治正确”不仅在语言方面取得了显著的成效,即用最中立的字眼,防止歧视或侵害任何人,也在政治和外交等方面有所建树(参考潘敏:《北极原住民研究》,2012年版,第6章)



保护的议题。很显然,一方面吸引了国内民众的大力支持,另一方面,也进一步强化其南极政治舞台的话语权,甚至借此达到其它目的。2011年,美国、新西兰提出了罗斯海为海洋保护区提案,但直到2016年10月CCAMMLA会议才通过,就是因为有些国家担心,美国等国以保护南极环境为“借口”,“圈占地盘”、划分“势力范围”^①,协商国成员大多能看出他们的用心。中国的一位官员在2013年谈到,在目前南极环境保护制度还不健全的情况下,划出那么一大块地方作为海洋保护区,而对非南极协商国成员又没有约束力,一些国家担心也是意料之中的事^②。因此近20年来,保护南极环境也成为美国在南极地区谋求国家利益和目标的手段。

经济利益和目标^③。南极地区特殊的生态环境给人类带来了巨大的经济利益,尽管目前大多经济利益是潜在的,这也是各国逐鹿南极的主要原因之一。首先,南极的发现就是在人们捕猎海豹和鲸鱼的过程中完成,这项活动曾给人类带来了巨大的经济利益^④;其次,目前正在进行的南极生物遗传资源的勘探和开发活动已经给一些国家带来的利润,可以预测,未来将会带来更丰厚更可观的收入。美国这方面走在世界前列。根据南极生物遗传资源勘探数据库2008年统计,美国生物遗传资源勘探活动占世界总量的20%,排名第二^⑤。目前南极的旅游业务也给相关国家带来可观的利润,美国自然也身列其中;最后,南极地区的矿产资源开采是迟早的事,尽管目前还无法预测具体的开采时间,但这个给人类社会带来的经济利益是可想而知的,而且美国目前已经掌握了开采的技术。

20世纪80年代,在《南极矿产资源管理公约》的谈判过程中和如火如荼的开发呼吁声中,美国提出了应对措施。美国国会技术评估办公室评估1989年报告指出了美国应对南极矿产资源开发的四个措施:(1)建立必要的规则来应对市场的反应,促进投资,确保投资的可预测性和安全性,尽量减少对投资的限制;(2)尽量减少其他国家或公司对美国在南极矿产资源管理公约中的经济利益的敌意;(3)给美国公司创造最大的投资机会;(4)尽最大努力减少管理系统的成本^⑥。尽管到目前为止南极矿产资源的开发也未成现实,但美国政府的未雨绸缪值得对南极矿产资源开发感兴趣的

^① “俄罗斯反对在南极罗斯海建立保护区”, 2013-07-17. 网址: http://radiovr.com.cn/2013_07_17/228482257/

^② 2013年笔者对中国国家海洋局一位负责南极事务的官员的访谈。

^③ 尽管南极的文献资料浩如烟海,但大多是科学研究、地理探险方面的,南极经济开发方面的研究却很少,有待加强。

^④ 参考潘敏:《国际政治中的南极:大国南极政策研究》第四章,上海交通大学出版社2015年9月。

^⑤ *A summary of existing information on marine biological prospecting in Antarctica*, Submitted by the Belgian Federal Ministry of Environment to the ATCM Intersessional Contact Group to Examine the Issue of Biological Prospecting in the Antarctic Treaty Area.

http://www.bioprospector.org/bioprospector/Resources/Publications/Antarctic_marine_bioprospecting.pdf

^⑥ *U.S. Involvement in Antarctica and the Origin of the Minerals Convention* in U.S. Congress, Office of Technology Assessment eds., *Polar Prospects: A Minerals Treaty for Antarctica*, OTA-O-428, Washington DC: U.S. Government Printing Office, September 1989.



国家学习。

自“二战”结束后以来,美国在南极地区的上述四个战略目标和国家利益一直具有稳定性,也正是在这些战略目标和国家利益的指导下,美国领导各国创设和维持南极条约体系,反过来,南极条约体系也维护了美国在南极地区的国家利益最大化。

二、稳定的南极政策

为了实现上述的南极战略目标和国家利益,南极条约生效以来,美国的南极政策尽管具体内容上有些许变化,但其核心特征一直比较问题,大体可以总结如下三点:

第一, 南极科学研究水平要“维持美国在南极地区积极和有影响的存在”。二战结束后,美国在南极地区的实质性存在和科学研究已首屈一指,把其他国家远远甩在后面,但明确提出美国的南极科研目标要“维持美国在南极地区的积极和有影响的存在”是在1970年7月10日的美国国家安全决策备忘录中:“考虑到美国在南极地区的利益,总统决定,美国的南极项目应该继续维持在这个水平,即维持美国在南极地区的积极和有影响的存在,并且服务于美国的科学、经济和政治目标”^①。1976年,美国国家安全决策备忘录318有重申“维持美国在南极地区积极和有影响的存在”的重要性,这是“为美国在南极地区的经济、政治和科学等目标服务”^②。

1982年里根总统的南极政策目标中,再一次申明:(1)美国的南极研究项目必须保持在这样的水平:能维持美国在南极地区积极和有影响的存在,并广泛支持美国的国家利益;(2)这种存在应包括各学科的科学活动、南极点站和两个沿岸考察站等三个常年的运作以及相关的后勤支持;(3)应尽一切努力使南极研究项目的管理效率最大化、投资回报率最大化。^③1997年1月27日,美国国务院发表一个声明,其中包括下面一段话:“我们进一步与国防部协调,并重申这个基本点:维持美国在南极地区积极和有影响力的存在,这服务于美国重要的战略和外交政策目标。美国在南极地区的这种存在,包括占据南极点,给了我们在南极条约体系中的决定性的声音,南极条约体系是维持这一地区和平和稳定的基础”^④。

“维持美国在南极地区的积极和有影响的存在”是美国明确的南极政策目标,实现这一目标的手段有多种,比如增强在南极地区的实质性存在,即在南极地区的考察

^① “National Security Decision Memoranda 71”, 1970-07-10, <https://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-71.pdf>

^② “National Security Decision Memorandum 318”, 1976-02-25, <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nsdm318.pdf>

^③ 2014-2016 USAP Participant Guide, Chapter I: United States' Role in Antarctica, <http://www.usap.gov/travelAndDeployment/contentHandler.cfm?id=541>

^④ The United States in Antarctica, Report of the U. S. Antarctic Program External Panel. 1997. <http://www.nsf.gov/pubs/1997/antpanel/start.htm>



站考察船以及考察人员等,但科学研究一直是实现这个目标的主要手段,是主导南极条约及其体系最重要的工具^①。在这几年“北极热”的氛围中,美国科学基金会却于2010年发起了两项美国南极研究的项目:“未来南极洲和南大洋科学研究的机遇”和“蓝丝带项目”,前一个项目,顾名思义,是探讨未来20年南极和南大洋科学研究的机遇;后者旨在协助国家制定战略决策,探讨未来20年如何提高在南极洲和南大洋美国科学研究计划的后勤保障效率问题^②。

第二,美国对南极地区的领土要求保持克制态度。这一方面表现在不承认任何国家在南极地区的任何领土要求,另一方面,其也保留了南极领土要求的权利。这与南极条约冻结各国领土主权要求这一条款是非常契合的。

从20世纪20年代开始,美国曾多次不厌其烦地表示不承认其他国家对南极地区的领土要求,直到南极条约将领土主权的要求冻结起来。早在南极领土主权争论之初的1924年,美国国务卿查尔斯·埃文斯·休斯(Charles Evans Hughes)就明确表示:“关于文明世界对未知大陆的发现,即使当时附带某种形式的占有,也不能支持有效的主权要求,除非发现之后,发现国接着进行了有效控制”^③。言下之意,在南极地区是靠实力说话,仅靠插一面旗子来表示对这块领土的占有是不现实的,那样的日子一去不复返了。这是美国政府首次发表对南极领土主权争夺的看法,态度明确,即不承认这些国家的领土要求。1939年,罗斯福总统又重申了美国的立场,“美国从来不承认任何国家对南极地区的领土要求”;1947年,副国务卿迪安·艾奇逊写道,美国“不承认任何其他国家在该地区的任何领土要求,并保留其在该地区可能的所有权利”^④。

但另一方面,美国认为自己是南极的真正发现者,因而在不承认任何其他国家的南极领土要求的同时,却保留了自己对南极领土主权要求的权利。1934年,国务卿助理说:“我保留美国及其公民对这件事情(即南极领土要求:笔者注)的所有权利”^⑤。与此同时,美国设计和建造了阿蒙森-斯科特南极点站,该站建于领土之争非常激烈的20世纪50年代,当时苏联为在南极地区争取自己更多的权利,先后在许多有领土主权要求的扇形上建立了8个考察站。美国政府不甘示弱,认识到所有的扇形终点

^① Blue Ribbon Panel, *More and better science in Antarctica though increased logistical effectiveness*. Report of the U.S. Antarctic Program, July, 2012. p163

^② Committee on Future Science Opportunities in Antarctica and the Southern Ocean, National Research Council, *Future Science Opportunities in Antarctica and the Southern Ocean*, 2011.

<http://www.andrill.org/static/Resources/Publications/NAS%20Future%20Science%20Opportunities%20in%20Antarctica%20and%20the%20Southern%20Ocean.pdf>

^③ 位梦华等编著:《南极政治与法律》,法律出版社1989年版,第91页。

^④ 2014-2016 USAP Participant Guide, Chapter I: United States' Role in Antarctica,

<http://www.usap.gov/travelAndDeployment/contentHandler.cfm?id=541>

^⑤ 2014-2016 USAP Participant Guide, Chapter I: United States' Role in Antarctica,

<http://www.usap.gov/travelAndDeployment/contentHandler.cfm?id=541>



都是南极点,经过精心策划,就在南极点建立了考察站,此举目的一方面抑制了7国的领土主权要求,但同时也保持了美国在所有扇形区域(也就是整个南极)的领土主权利益;而且美国政府内部曾有提出南极领土主权的计划和行动,如20世纪二、三十年代伯德就对西经150°以东的地区提出过领土主权要求,并得到了美国政府的悄悄支持。三、四十年代,由美国政府出资的几次官方考察都有明确的领土主权要求,科考人员在南极岩石露头埋下主权要求的传单,插上美国国旗标志,从飞机上扔下主权要求的纸片,并以个人名义提出领土要求。后来,美国出版的三色地图,将大部分地区画成自己发现的灰色。美国政府曾经计划对90°E~150°E之间的扇形等地区提出主权要求,当时得到了新西兰等国的认可,至今还有人把这一地区称之为“美国的扇形”。^①

然而,美国政府在公开场合中始终未提出领土要求,有人分析其中原因有四,一是对南极洲的价值不甚了解,二是苏联当时还未在南极洲提出正式领土要求,三是美国在南极的利益远远超过了仅仅对部分区域的主权要求,四是在提出领土主权要求的合法性问题上,美国仍然对南极洲是否有“有效占有”的可能性,持保留意见^②。郭培清教授认为,美国拒绝效仿他国提出领土要求,首先是因为当时工业初兴时代的美国探险具有极大的功利性特点,主要侧重于经济价值,瞄准的是南极的海豹和鲸鱼提供的工业油脂,美国政治家难以从更广阔的视野看待南极的探险活动。再如,1867年美国从俄国手里购买阿拉斯加后,遭到了国内舆论的嘲笑,阿拉斯加被讥笑为“西沃德冰箱”。当时美国社会的这种世界视野对本国的南极探险活动不能不说是一种阻滞^③。笔者认为还有以下原因:其一,19、20世纪之交,美国仍受内战和战后重建的影响;1929年至1933年的世界经济危机对美国的强烈冲击,再加上50年代美国侵朝战争的影响,使美国政府缺乏足够的实力、时间和精力去顾及远离美国的南极洲;其二,二战结束后,世界各国几乎都深受战争的创伤,如果美国表示强烈的南极领土欲望,必然引起苏联的反感和猜忌,有可能会引起新的世界大战,美国政府可能不愿意上演这一幕。

与美国政府暧昧的态度相反,美国民间社会明目张胆、大张旗鼓地宣扬对南极的主权要求。早在20世纪30年代,美国的社会舆论鼓动美国政府在南极建立领地。例如,《科学的美国人》杂志1937年9月号,就因当时美国政府不急于建立美国领地,而对其政策表示不满,“我们美国人对于这块大陆的广阔地区有着合法的权利,因为贝尔德曾往勘察过,所以我们用不着把关于在立法上固定我们这一要求的问题提到国

^① 位梦华等编著:《南极政治与法律》,法律出版社1989年版,第101-102页。

^② 龚敏:《南极洲的领土问题与〈南极条约〉的有关体制》,中国社会科学院1987年硕士论文,第15页。

^③ 郭培清:《美国政府的南极洲政策与〈南极条约〉的形成》,《世界历史》,2006年第1期。



际会议上去讨论”^①。1956年12月,美国的报纸还在讨论对南极提出主权要求^②。但这种舆论没有对政府产生太大的压力。20世纪60年代后,随着南极条约的生效,领土主权问题被冻结,美国的南极政策发生了一定的变化:不对南极的特定地区提出主权要求,而是把注意力放在维持《南极条约》及其体系。

第三,积极推动和维护《南极条约》体系在南极治理中的作用,使该体系服务于美国的国家利益^③。众所周知,《南极条约》及其体系是目前国际上公认的南极政策、法律和法规的总称,是管理国际南极事务的唯一法律文件。从《南极条约》1961年生效至今的50多年中,南极条约体系在维持南极地区的和平与安宁、禁止矿物资源开发、促进国际合作和环境保护等方面发挥着决定性的作用。其签订和演化过程中有过许多波折,但美国在其中所起的作用举足轻重。甚至有学者认为,美国是国际南极政策的主要建筑师,在国际南极外交事务中扮演主要角色^④。

美国在《南极条约》签订过程中的积极作用,前文以及其他学者已有较为详细的论述,此处不再赘述。在此将描述在南极条约体系的形成过程中,美国所扮演的角色。1961年在南极条约框架内,南极条约协商国还制订了《南极动植物保护协定》(1964年)、《南极海豹保护公约》(1972年)、《南极海洋生物资源保护公约》(1980年)、《南极环境保护议定书》(1991年)等近二百余项具有法律效力的议案和措施,以及还没有生效的《南极矿物资源管理公约》,这些条约、公约、协定构成了南极条约体系。在此过程中,美国自始至终起着发起、组织和决定性的作用。

以《南极矿物资源管理公约》的谈判为例。南极矿物资源问题几乎与南极领土问题一样重要,稍有差池,就有可能毁掉《南极条约》。当20世纪70年代初这个问题刚刚露出端倪时,美国政府就积极参与谈判和讨论,努力使南极矿产资源问题在《南极条约》的框架下来解决,1981年南极协商国达成五项谈判基础:(1)南极协商国应当继续在处理南极矿产资源问题上扮演积极和有责任的角色;(2)必须维护南极条约的完整性;(3)保护独特的南极环境和独立的生态系统应该是谈判的前提条件;(4)南极条约协商国在处理南极矿产资源问题时,应不带任何偏见,维护全人类在南极地区利益;(5)南极条约第四条不能动摇。在这五项基础的框架下,南极矿物资源管理公约谈判艰难地进行着,但最后还是完成。在澳大利亚和法国拒绝签字后,南极条约协商国很快又进入到《南极环境保护议定书》的谈判中,1991年谈判完成。为推进

^① 伯·符·科斯特里岑:《南极洲的地位问题》,《苏联国际法论文选》,世界知识出版社,1958年。

^② 位梦华等编著:《南极政治与法律》,法律出版社1989年版,第123页。

^③ Blue Ribbon Panel, *More and better science in antarctica though increased logistical effectiveness*. Report of the U.S. Antarctic Program, July, 2012. p163

^④ Ethel Rosie Theis, *In the national interest: United States Antarctic policy, 1960-1992*. Document Summary, The George Washington University, 1993.



《南极环境保护议定书》，美国于1990年颁布的《南极保护法》，禁止美国公民在南极从事矿产资源活动；1993年美国制定《国家环境政策法案》，该法案也适应南极地区。

为什么美国如此积极地将南极政策推向和平合作的道路上并积极维护南极条约呢？这是因为：冷战开始后，美苏在政治、经济、文化、科技等领域展开全面竞争。20世纪六七十年代，美国因受越南战争和国内民主运动的影响，在两极争霸的世界政治格局中由五六十年代的攻势转入守势。因此其南极政策发生了很大的变化：美国政府积极主张寻求一种法律与政治之道来管理和保护南极地区，而不是用武力来解决。美国的执行官员们也清楚地明白，《南极条约》及其体系和南极地区非武装状态是成功实现美国在这地区利益的根本保障^①。因此，美国的南极政策一直以维护《南极条约》及其体系为基础。上文美国南极政策的表述中，几乎每次总统声明或者备忘录中都强调维护《南极条约》，确保南极仅用于和平目的，而不成为国际社会冲突的目标或场所，鼓励进行科学研究和国际合作，保护南极环境，制定相应的措施保护南极生物和非生物资源的合理利用。

南极地区保持着和平稳定，有利于美国国家战略和利益的实现，因此，美国不遗余力地推动和维护南极条约体系。1996年4月美国国家科学技术委员会关于其南极研究计划报告中明确指出：美国要在南极条约的维持和运行中保持着决定性的作用。事实上，纵观历史，这是非常确定的，美国在南极这块非主权地区的治理中扮演了积极的领导作用，而且非常成功^②。

美国的南极科学研究水平要“维持美国在南极地区积极和有影响的存在”，克制领土要求和维护南极条约体系是美国南极政策的三大特点，且这三个特征具有稳定性，从南极条约生效以来一直保持不变，有效服务于美国在南极地区的战略目标和国家利益。

三、结语

“二战”结束后，美国凭借其雄厚经济和权力资源，投资于南极条约体系的创设和维持，其目标是追求美国自身更大的政治经济利益，美国在南极地区广泛和明确的战略目标和国家利益就是明证，尽管其有一套为着全人类福祉的说辞。为了实现这些战略目标和国家利益，美国保持着一以贯之的南极政策，即保持科研项目投资绝对的

^① Ethel Rosie Theis, *In the national interest: United States Antarctic policy, 1960-1992*. Document Summary, The George Washington University, 1993.

^② The United States in Antarctica, *Report of the U. S. Antarctic Program External Panel*. 1997.
<http://www.nsf.gov/pubs/1997/antpanel/start.htm>



优势，克制领土要求，维护南极条约体系。这些战略目标和国家利益的实现，又进一步增强了美国在全球的霸权地位。

2017年5月在北京举行第40届南极条约协商会议期间，中国首次发布了《中国的南极事业》报告。该报告全面回顾了中国南极事业30多年以来的发展成就，指出目前中国已初步建成涵盖空基、岸基、船基、海基、冰基、海床基的国家南极观测网和“一船四站一基地”的南极考察保障平台（即“雪龙”船、长城站、中山站、昆仑站、泰山站和上海极地考察国内基地），基本满足南极考察活动的综合保障需求。同时，中国南极科学研究水平持续提升，大力开展南极文化宣传和科普教育，有效保护南极环境和生态系统，积极参与南极全球治理，广泛开展国际交流与合作^①。但在这个8500多字的中国南极发展报告中，并没有清晰的南极战略目标和国家利益的表述，也看不出中国的南极政策特征。

当下中国的国力增强、参与国际南极事务的能力也相应提高，在30年南极事业发展基础上，应该制定具有指导性、稳定性、全局性的战略目标和国家利益，进一步制定这个实现这个战略目标和国家利益的政策，从而增强在南极事务上话语权。美国在南极地区的经验对中国应该有启发意义。



^① 中国国家海洋局：《中国的南极事业》，2017年5月22日。

【极地治理】

中国参与北极航运治理的国际法依据研究

唐尧 夏立平

(同济大学, 上海 200092)

【摘要】 北冰洋海冰消融使得北极航道得以开通, 而北极航道的利用也带来了相应的治理需求。作为世界航运大国, 中国在北极享有航行、航行中的安全保障和环境保护以及航行中的搜寻和救助权利义务。《联合国海洋法公约》和《极地水域船舶航行国际准则》等国际法律制度为中国参与北极航运治理提供了国际法依据。现有国际法依据主要围绕《联合国海洋法公约》展开, 同时它们还显现出了从软法向硬法过渡以及全球性条约区域化的特征。基于此, 中国可以通过加强与北极国家合作以及提升本国履约能力等方式, 充分利用相关国际法依据, 积极参与北极航运治理。

【关键词】 中国; 北极; 国际法依据; 《联合国海洋法公约》

过去几十年间北冰洋海冰经历了逐渐消融的过程。政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change)报告显示, 1979—2012年间北极年均海冰范围有所缩小, 缩小速度很可能是在每十年3.5%至4.1%的范围内。^①由全球气温上升带来的变化使得北极航道得以开通, 然而海上航行及其可能引发的海洋环境污染和海上遇难等问题也带来了相应的治理需求。^②中国是世界航运大国, 参与北极航运治理具有重要意义。依据国际法, 中国在北极航运治理中的权利义务主要涉及航行、航行中的安全保障和环境保护以及航行中的搜寻和救助三个方面的内容。基于此, 本文首先梳理中国参与北极航运治理的国际法依据, 包括《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)、《斯瓦尔巴德条约》(Svalbard Treaty)(以下简称《斯约》)和《极地水域船舶航行国际准则》(International Code for Ships Operating in Polar Waters)(以下简称《极地规则》)等, 同时结合缔约国实践进行实证分析, 进而在归纳相关国际法依

^① 政府间气候变化专门委员会: “气候变化 2014: 综合报告”, 政府间气候变化专门委员会网站, 2014年11月1日,

http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_zh.pdf。

^② 北极航运治理范围不仅限于北极航道范围, 参见: International Maritime Organization, “International Code for Ships Operating in Polar Waters”, May. 15, 2015,

<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Documents/POLAR%20CODE%20TEXT%20AS%20ADOPTED.pdf>。



据特征基础上简要探讨中国的参与路径。

一、中国参与北极航运治理的有关航行的国际法依据

中国参与北极航运治理的有关航行的国际法依据主要有《公约》和《斯约》。《公约》在1973年至1982年召开的第三次联合国海洋法会议上制定,于1994年11月16日生效。《公约》对缔约国在不同海域的航行权利和义务做出了规定,包括领海的无害通过权,“在本公约的限制下,所有国家,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”;^①国际航行的海峡的过境通行权,“在第37条所指的海峡中,所有船舶和飞机均享有过境通行的权利,过境通行不应受阻碍”;^②群岛水域的无害通过权,“在第53条的限制下并不妨碍第50条的情形下,按照第2部分第3节的规定,所有国家的船舶均享有通过群岛水域的无害通过权”;^③专属经济区的航行自由权,“在专属经济区内,所有国家,不论为沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第87条所指的航行和飞越的自由”;^④公海的航行自由权,“公海自由对沿海国和内陆国而言,除其他外,包括航行自由”。^⑤作为《公约》缔约国,中国船舶在北极海域航行享有上述权利。

北极航道指穿过北冰洋,连接大西洋和太平洋的航道,包括东北航道、西北航道和穿极航道。东北航道是指西起冰岛,经巴伦支海,沿欧亚大陆北方海域向东,直至白令海峡的航道。东北航道东段地处俄罗斯专属经济区或领海内,俄罗斯称其为“北方海航道”。北方海航道可以理解为东北航道的重要一部分。西北航道是指沿美洲北部海岸,经加拿大北极群岛中的水道,连接大西洋和太平洋的航道。西北航道由不同航线组成,北极理事会(Arctic Council)2009年的《北极海运评估报告》(Arctic Marine Shipping Assessment)对此做出了分类,其中就包括东起兰开斯特海峡,经巴罗海峡和皮尔海峡等,再经阿蒙森湾的航线3A。^⑥穿极航道是指北方海航道和西北航道以外,穿过北冰洋中部海域的航道。由于北方海航道北部边界与俄罗斯200海里专属经济区的北部边界一致,因此穿极航道位于俄罗斯北方海航道以外的北冰洋公海上。

迄今为止,中国对北极航道的利用限于东北航道和穿极航道。2012年6月中国第

^① 《公约》第17条。《公约》第8条第2款还做出了关于内水的规定,“如果按照第7条所规定的方法确定直线基线的效果使原来并未认为是内水的区域被包围在内成为内水,则在此种水域内应有本公约所规定的无害通过权。”

^② 《公约》第38条第1款。

^③ 《公约》第52条第1款。《公约》第53条第2款还做出了关于群岛海道通过权的规定,“所有船舶和飞机均享有在这种海道和空中航道内的群岛海道通过权。”

^④ 《公约》第58条第1款。

^⑤ 《公约》第87条第1款a项。

^⑥ 王泽林著:《北极航道法律地位研究》,上海交通大学出版社,2014年版,第5-7页。北极理事会是一个由北极国家组成的政府间论坛,于1996年9月在加拿大渥太华成立。



五次北极科学考察中，“雪龙”号极地考察船成功穿越了东北航道，去程航线经过了白令海、白令海峡、楚科奇海、东西伯利亚海、拉普捷夫海和喀拉海等海域，返程航线利用了穿极航道，创造了抗冰船独立航行穿极航道的历史。^①“雪龙”号此次行使的航行权利主要涉及《公约》规定的国际航行的海峡的过境通行权、专属经济区的航行自由权、领海的无害通过权、公海的航行自由权。

中国在行使上述航行权利的同时也应履行相关义务，如行使过境通行权时“应遵守一般接受的关于海上安全的国际规章、程序和惯例，包括《国际海上避碰规则》”^②；行使无害通过权时“应遵守所有这种法律和规章以及关于防止海上碰撞的一般接受的国际规章”^③；行使航行自由权时“须适当顾及其他国家行使公海自由的利益，并适当顾及本公约所规定的同‘区域’内活动有关的权利”^④。

然而，中国行使《公约》赋予的航行权利受到了北极航道沿海国国内政策法规的影响。就东北航道（北方海航道）而言，俄罗斯通过扇形原则、历史性权利和直线基线法等依据对北冰洋沿岸水域提出主权及主权权利要求。^⑤同时，俄罗斯认为构成北方海航道的维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、德米特里·拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡不属用于国际航行的海峡，因而不适用《公约》的过境通行制度。美国则认为，北方海航道包括用于国际航行的海峡，过境通行制度适用于经过这些海峡的航道。^⑥

在实践中，俄罗斯已通过多项国内法加强其对北方海航道的控制。^⑦俄罗斯 1991 年颁布的《北方海航道海路航行规章》(Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route) (以下简称《1991 年规章》) 规定，“在维利基茨基海峡、绍卡利斯基海峡、德米特里·拉普捷夫海峡和桑尼科夫海峡，航行条件和冰情复杂，为确保航行安全，规定强制破冰领航。”^⑧但俄罗斯 2013 年颁布的《北方海航道水域航行规则》(Rules of Navigation in the Water Area of the Northern Sea Route) (以下简称《2013 年规则》) 对《1991 年规章》进行了修改，^⑨去掉了相关内容，使得外国船舶可以不需

^① 张侠等：“我国北极航道开拓的战略选择初探”，《极地研究》，2016年第2期，第271页。

^② 《公约》第39条第2款a项。

^③ 《公约》第21条第4款。

^④ 《公约》第87条第2款。

^⑤ 郭培清、管清蕾：“探析俄罗斯对北方海航道的控制问题”，《中国海洋大学学报》（社会科学版），2010年第2期，第96页。关于北极航道沿岸国对航道所在水域法律地位的主张和北极航道沿岸国对航道法律地位的主张区别的分析，参见：白佳玉：“我国科考船北极航行的国际法问题研究”，《政法论坛》，2014年第5期，第95-97页。本文主要关注北极航道沿岸国对航道法律地位的主张。

^⑥ Federation of American Scientists, “National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive”, Jan. 9, 2009, <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

^⑦ 相关法规包括 1971 年《苏联海运部北方航道管理局法令》、1984 年《保护苏联经济区法》、1993 年《船只在海港及其附近航行和抛锚的一般规则》等。参见刘惠荣、董跃著：《海洋法视角下的北极法律问题研究》，中国政法大学出版社，2012 年版，第 141 页。

^⑧ CHNL Information Office, “Regulations for Navigation on the Seaways of the Northern Sea Route”, Sept. 14, 1990, http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/Rules_of_navigation_on_the_seaways_of_the_Northern_Sea_Route.pdf.

^⑨ CHNL Information Office, “Rules of Navigation of the Water Area of the Northern Sea Route”, Jan. 17, 2013,



需要提供破冰船领航服务进行独立航行。^①

随着俄罗斯相关国内法规定的调整,中国船舶可以在东北航道独立航行。2016年中国中远集团有5艘船6个航次通过东北航道,但为了保障航行安全,都使用了俄方破冰船的领航服务。

就西北航道而言,自20世纪70年代初,加拿大政府通过一系列声明和报告强调西北航道属于其历史性内水。同时,加拿大也通过国内法加强对西北航道的控制,如1970年加拿大《北极水域污染防治法》(Arctic Waters Pollution Prevention Act)和2010年《加拿大北方船舶交通服务区规章》(Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations)(以下简称《2010年规章》)。加拿大认为西北航道不适用《公约》的过境通行制度和无害通过制度。1985年经修改的《北极水域污染防治法》第23条规定,“当污染防治官员有合理理由怀疑船舶已经违反本法或规章的任何条款……经总督同意,污染防治官员可扣押在北极水域任何地方或加拿大领海、内水或内陆水的该船舶和所载货物。”^②《2010年规章》规定,“凡下列情况必须提交航行计划报告:(a)当船舶即将进入加拿大北方船舶交通服务区……”^③可见,这些规定都表现出了强制性特征。

加拿大通过国内立法加强对西北航道控制的做法并未完全影响他国航行权利的行使。美国和欧盟就对西北航道持有航行自由的立场。1985年美国准备让“极地海”号(Polar Sea)破冰船横穿西北航道,就此向加拿大政府提前联络沟通。加拿大政府要求美国必须提出通航申请,美国政府置之不理,并回应称,“美国政府相信西北航道和东北航道适用相同的航行规则。它们都是国际海峡……”^④最终“极地海”号在未向加拿大提出通航申请的情况下完成了从格陵兰到波弗特海的航行。就西北航道航行其他实践来看,俄罗斯、巴哈马、瑞典等国破冰船的穿行均事先得到加拿大政府的批准。^⑤

此外,为规制各国在斯瓦尔巴德群岛的经济活动,英国和美国等18个国家于1920年签署了《斯约》。中国于1925年成为《斯约》缔约国,与其他缔约国就该条约区内的航行、科考和资源利用等议题展开了国际合作。^⑥其中,《斯约》第3条规定了缔约

http://www.arctic-lio.com/docs/nsr/legislation/20130425185806en-Rules_unof.pdf

^① 张侠等:“从破冰船强制领航到许可证制度——俄罗斯北方海航道法律新变化分析”,《极地研究》,2014年第2期,第272页。

^② Government of Canada, “Arctic Waters Pollution Prevention Act”, Apr. 1, 2014, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/A-12.pdf>.

^③ Government of Canada, “Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations”, Jul. 1, 2010, <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2010-127.pdf>.

^④ 刘江萍:《西北航道的政治与法律研究》,中国海洋大学硕士论文,2010年,第24-25页。

^⑤ 郭培清等著:《北极航道的国际问题研究》,海洋出版社,2009年版,第148页。

^⑥ The Governor of Svalbard, “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



国国民享有平等自由进出条约区内的水域、峡湾和港口的权利，同时还规定“尽管挪威可能实施任何有关沿海贸易的法规，驶往或驶离第1条所指地域的缔约国船舶在去程或返程中均有权停靠挪威港口，以便运送前往或离开该地区的旅客或货物或者办理其他事宜。”据此，中国享有在该条约区完全的航行自由的权利，以及在相关水域过境的权利。^①

可以看出，《公约》是中国船舶在北极海域航行的最重要法律依据。特别是中国对穿极航道的利用几乎不受北极航道沿海国影响，因而可以成为中国利用北极航道的重要方式。就北方海航道和西北航道法律地位而言，如果这两条航道的海峡被定义为用于国际航行的海峡，中国船舶在这些海峡航行将受到海峡沿岸国较小的影响。鉴于俄罗斯相关国内立法的强制性有所减弱，而加拿大相关国内立法显现出了一贯的强制性特征，中国可以在利用东北航道基础上逐步开展在西北航道的航行活动。总之，在运用国际法参与北极航运治理中，坚持北方海航道和西北航道的主要海峡为用于国际航行的海峡符合中国的利益。

二、中国参与北极航运治理关于安全保障和环境保护的国际法依据

中国参与北极航运治理关于安全保障和环境保护的国际法依据主要有《公约》、国际海事组织主持签订的部分国际条约以及相关软法。

在国际条约层面，《公约》第十二部分就海洋环境的保护和保全做出了一般性规定。例如，《公约》第192条规定，“各国有保护和保全海洋环境的义务。”作为船旗国，中国应履行义务涉及《公约》第217条的规定，如确保悬挂本国旗帜或在本国国内登记的船只遵守相关的国际规则 and 标准以及法律和规章。^②作为港口国，中国应履行义务涉及《公约》第218条的规定，如在有充分证据的情形下，本国可对对他国船只相关违法行为提起司法程序。^③

国际海事组织（International Maritime Organization）主持签订的部分国际条约也是中国参与法律依据的组成部分。^④在安全保障方面，1974年第五次国际海上人命安

Paris 9th February 1920”, August 2, 2016,

http://www.sysselmannen.no/Documents/Sysselmannen_dok/English/Legacy/The_Svalbard_Treaty_9ssFy.pdf.

^① 陆俊元、张侠著：《中国北极权益与政策研究》，时事出版社，2016年版，第231页。

^② 《公约》第217条第1款。

^③ 《公约》第218条第1款。

^④ 国际海事组织最早于1959年1月成立，原名称为“政府间海事协商组织”，后于1975年11月将名称改为国际海事组织。中国从1973年3月1日起正式参加该组织的活动。参见梁西著：《梁著国际组织法》，武汉大学出版社，2011年版，第303页。



全会议上制定了《国际海上人命安全公约》(International Convention for the Safety of Life at Sea)(以下简称 SOLAS 公约)。SOLAS 公约是为保障海上航行船舶上的人命安全,在船舶结构、设备和性能等方面规定统一标准的国际公约,由 13 条正文、1 个附则和 1 个附录组成。^①SOLAS 公约适用于经授权悬挂缔约国政府国旗的船舶。^②SOLAS 公约同时规定了其不适用的船舶,包括军用舰艇和运兵船以及总吨位小于 500 总吨的货船等。中国于 1980 年 1 月 7 日缔结了 SOLAS 公约。中国应履行的船旗国义务体现在了 SOLAS 公约附则中,如各国船舶提供有效的船舶证书,包括客船安全证书、货船构造安全证书和货船设备安全证书等。SOLAS 公约还规定,“持有根据本章第 12 条或第 13 条所发证书的每艘船舶,在其他缔约国港口时,应受该国政府正式授权的官员监督”。^③

在环境保护方面,国际海事组织于 1973 年通过了《国际防止船舶造成污染公约》(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships)(以下简称 MARPOL73)。MARPOL73 旨在努力制止故意的石油和其他有害物质污染海洋,并减少失事排油,由 20 条正文、2 个议定书和 5 个附则组成。由于 MARPOL73 并没有生效,1978 年国际海事组织修订通过了《经 1978 年议定书修订的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》(Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973)(以下简称 MARPOL73/78)。中国于 1983 年 7 月 1 日缔结了 MARPOL73/78。中国应履行的船旗国义务也体现在了 MARPOL73/78 附则中,如“每艘 150 总吨及以上的油船和每艘 400 总吨及以上的非油船应具备有主管机关认可的《船上油污应急计划》”。^④

另外一个与北极海洋环境保护相关的国际条约是 2013 年的《北极海洋油污预防与反应合作协定》(Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic)(以下简称《油污协定》)。《油污协定》缔约国为北极国家,但该条约第 17 条规定了缔约国可以开展与非缔约国的油污预防与反应合作。^⑤据此,中国也可以参与北极航运治理中的环境保护。

国际海事组织于 1978 年 6 月至 7 月在伦敦召开的外交大会上制定并通过了《海员

^① “International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974”, Jan. 1, 1983, <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1983/22.html>.

^② SOLAS 公约第 2 条。

^③ SOLAS 公约附则第 1 章第 3、12、19 条。

^④ MARPOL73/78 附则 I 第 4 章第 26 条。

^⑤ Arctic Council, “Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic”, May 15, 2013,

https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/EDOCS-2068-v1-ACMMSE08_KIRUNA_2013_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_signedAppendices_Original_130510.PDF?sequence=6&isAllowed=y.



培训、发证和值班标准国际公约》(International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 以下简称 STCW 公约)。STCW 公约旨在通过提高海员素质在全球范围内确保船舶海上安全和保护海洋环境。中国于 1981 年 6 月 8 日缔结了该条约。STCW 公约也是中国参与北极航运治理的法律依据。

2014 年 11 月国际海事组织海上安全委员会 (Maritime Safety Committee) 第 94 届会议通过了《极地规则》的安全部分。2015 年 5 月国际海事组织海上环境保护委员会 (Marine Environment Protection Committee) 第 68 届会议通过了《极地规则》的环保部分。《极地规则》是针对极地地区的有关船舶和人员安全、环境保护的国际规则, 建立在 SOLAS 公约和 MARPOL73/78 基础上, 并已于 2017 年 1 月 1 日生效。《极地规则》包括安全强制性规定的 I-A 部分和安全建议性导则的 I-B 部分, 以及环保强制性规定的 II-A 部分和环保建议性导则的 II-B 部分。《极地规则》是中国有关船舶在北极海域航行时必须遵守的国际规则。

在软法层面, 国际海事组织分别于 2002 年和 2009 年通过了《北极冰覆盖水域船舶航行指南》(以下简称《北极航行指南》)(Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters) 和《极地水域船舶航行指南》(以下简称《极地航行指南》)(Guidelines for Ships Operating in Polar Waters)。两份指南为船舶在北极海域的航行提供了建议性内容。其中,《极地航行指南》不仅明确了其所适用的北极和南极区域, 还明确了极地船级 (Polar Class) 的适用。这些软法无疑为《极地规则》的形成奠定了基础。^①

表 1 《极地规则》的遵守

船舶名称	船旗国	签发机构	签发时间
“北欧海盗”号 (Magne Viking)	丹麦	挪威船级社和丹麦海事局	2016 年 2 月 19 日
“极地”号 (Stril Polar)	挪威	挪威船级社	2016 年 12 月 5 日
“阿尔巴诺夫”号 (Shturman Albanov)	俄罗斯	俄罗斯船级社	2016 年 12 月 28 日

注: 表 1 指极地船舶证书 (Polar Ship Certificate) 的签发机构和签发时间。

资料来源: 笔者根据挪威船级社网站等资料整理。

当前, 已有北极国家遵守了《极地规则》(见表 1)。《极地规则》规定, “适用本

^① International Maritime Organization, “Guidelines for Ships Operation in Polar Waters”, January 18, 2010, [http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024\(26\).pdf](http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024(26).pdf).



规则的每艘船舶均应船上携有一份有效的极地船舶证书。”^①各国船舶遵守《极地规则》这一规定主要涉及以下方面的内容：一是签发极地船舶证书的主体，包括主管机关、主管机关认可的个人或组织。《极地规则》规定，“本条证书应根据 SOLAS 公约第 XI-1/1 条由主管机关或其认可的个人或组织签发。无论如何，主管机关对证书负有全部责任。”^②二是船舶获取极地船舶证书。《极地规则》规定，“除 1.3.3 所规定外，应在初次或换证检验之后对满足本规则相关要求的船舶签发极地船舶证书。”^③另外，在检查船舶是否持有有效极地船舶证书方面，港口国也会发挥相应的作用。

就《极地规则》而言，北极国家的实践为中国的参与提供了启示。首先是船旗国主管机关履约能力的加强。《极地规则》生效后，北极航行船舶的船级检验涵盖了对船舶建造、装备、船员等的特殊要求。丹麦作为发达国家，其主管机关同样存在履约能力不足的问题。例如，丹麦的“北欧海盗”号（Magne Viking）三用工作船成为了《极地规则》生效前第一艘被确认遵守的船舶。2016年2月19日挪威船级社代表船旗国主管机关向“北欧海盗”号签发了极地船舶证书，^④用以证明该船遵守了《极地规则》的相关规定。也就是该船满足了在极地水域航行的必备要求，包括可以在北极及其周边地区运营。“北欧海盗”号的实践表明了船级社和船旗国主管机关合作可用于促进船旗国履约。当前，挪威船级社和中国船级社等共9个船级社已成为丹麦海事局认可的国际合作机构。这些船级社还于2015年5月4日与丹麦海事局签署了一份更新协议，对它们与丹麦海事局合作的内容做出了规定。^⑤因此，中国船级社可以向本国船舶签发极地船舶证书，同时可以与北极国家开展海事服务合作。

其次是国际组织的作用。国际船级社协会（International Association of Classification Society）是促进海上安全标准提高，并与有关国际组织、海事组织和世界海运业保持密切合作的非政府组织。2006年国际船级社协会颁布了《极地船级要求》（Unified Requirements for Polar Class Ships），当中对极地船级做出了规定。据此，《极地规则》要求准备进入极地规定海域航行的船舶申请极地船舶证书，其中将船舶分为三类：A类船舶是指专门设计在极地水域航行的，至少可以抵抗中等厚度的当年冰的船舶（PC1至PC5，PC1为最严重冰况，随数字递增冰况依次递减）；B类船舶是指A类之外可以在极地水域航行的，至少可以抵御较薄的当年冰的船舶（PC6至PC7）；C类船舶是指设计用于行驶在无冰水域的或冰厚程度低于B类所规定程度的船舶。“北

^① 《极地规则》I-A 部分 1.3.1。

^② 《极地规则》I-A 部分 1.3.4。

^③ 《极地规则》I-A 部分 1.3.2。

^④ Simon David Adams, “DNV GL Approved First Vessel to Comply with IMO Polar Code”, Feb 19, 2016, <https://www.dnvgl.com/news/dnv-gl-approves-first-vessel-to-comply-with-imo-polar-code-58093>.

^⑤ Danish Maritime Authority, “Danish RO Agreement 2015”, May. 4, 2015, <http://www.dma.dk/SynRegistrering/Syn/Klassifikationselskaber/Documents/DanishROAgreement2015.pdf#search=RO%202015>.



欧海盗”号即是符合这一标准的 A 类船舶。此外，船级社提供的服务通常涵盖所有新建造船舶和正在运营的船舶。2016 年 12 月 12 日，德国 MV 造船集团 (MV Werften) 与挪威船级社签约，将依据挪威船级社的新规则对其新建游艇进行船级检验。其中，游艇将按照《极地规则》中 B 类船舶 (PC6) 的标准建造，设计用于在北极、南极和热带地区的航行。^①中国船级社于 1988 年加入国际船级社协会，因而可以通过该组织参与相关规则的实施。

最后是强化检查评估。港口国控制指港口所在国家根据有关国际条约规定的标准，对进入其港口的外国籍船舶所实施的一种监督与控制。美国海岸警卫队 2016 年 5 月报告显示，“伯爵夫人”号 (Monarch Countess，该船船旗国是坦桑尼亚) 因其未能提供有效的船舶证书而被美国海岸警卫队扣留。^②港口国控制功能的发挥一定程度上依托于区域性组织，如巴黎备忘录、东京备忘录和印度洋备忘录。然而，当前没有专门针对北极地区的港口国控制安排。因此，与港口国控制组织合作成为港口国强化检查评估的重要路径。例如，美国海岸警卫队早在 1986 年就开展了与巴黎备忘录的合作。美国港口国控制报告显示，1995 年美国港口船舶滞留量为 541 艘，确认抵港船舶量为 7 846 艘，滞留比率为 6.90%。2005 年的船舶滞留量为 127 艘，确认抵港船舶量为 7 850 艘，滞留比率为 1.61%。2015 年的船舶滞留量为 202 艘，确认抵港船舶量为 8 925 艘，滞留比率为 2.26%。^③可以看出，较之于 1995 年，2005 年和 2015 年美国港口船舶滞留比率均有所下降。

中国参与北极航运治理关于安全保障和环境保护的一个重要事例是中国积极参与了《极地规则》的制定。例如，中国主张将“政府拥有或由一个国家使用的，从事政府非商业服务的船舶 (公务船) 豁免条款”写入规则草案，从而避免许多国家的科学考察船在极地的科学考察活动受到限制。^④

中国今后参与北极航运治理关于安全保障和环境保护的主要路径包括，中国应履行船旗国义务，如通过提供有效的极地船舶证书等确保船舶遵守相关国际法律制度。同时，中国将来可能成为经过北极航线船舶的重要目的港或停靠港，因此中国可以依据这种条件来规范各国船舶在北极海域的航行。^⑤

^① PortNews IAA, “MV WERFTEN Awards Classification of ‘Endeavor’ Expedition Yachts to DNV GL”, Dec. 13, 2016, <http://www.en.portnews.ru/news/231179/>.

^② United States Coast Guard, “Monthly List of IMO Reportable Detentions”, May. 9, 2017, https://www.uscg.mil/hq/cgcvc/cvc2/psc/safety/reportable_detentions/201605SOLAS01.pdf.

^③ United States Coast Guard, “Annual Report (1998-Present)”, May. 2, 2017, <http://www.dco.uscg.mil/Our-Organization/Assistant-Commandant-for-Prevention-Policy-CG-5P/Inspections-Compliance-CG-5PC-/Commercial-Vessel-Compliance/Foreign-Offshore-Compliance-Division/Port-State-Control/Annual-Reports/>.

^④ 杨剑等著：《北极治理新论》，时事出版社，2014 年版，第 343 页。

^⑤ 白佳玉、李俊瑶：“北极水域航行中港口国控制的适用与国家实践”，《中国海洋大学学报》（社会科学版），2016 年第 2 期，第 30 页。



三、中国参与北极航运治理关于搜寻和救助的国际法依据

中国参与北极航运治理关于搜寻和救助的国际法依据主要是指适用北极的全球性条约,如《国际海上搜寻救助公约》(International Convention on Maritime Search and Rescue)(以下简称1979年《救助公约》)。此外还涉及专门针对北极的区域性条约《北极海空搜救合作协定》(Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Search in the Arctic)(以下简称《搜救协定》)。

在适用北极的全球性条约层面,国际海事组织在1979年国际海上搜寻救助会议上制定了1979年《救助公约》,以促进搜寻营救海上遇险人员的国际合作。中国于1985年6月24日缔结了该条约。1979年《救助公约》多项规定涉及国际合作。该条约第3章分别对国家之间的合作以及与航空服务的协调做出了规定。^①在一般性规定方面,“各缔约方须协调其搜救组织,在必要时其搜救工作应与邻近国家相配合。”在要求方面,缔约方的当局希望其救助单位进入或越过另一缔约方领海或领土者,须向该另一缔约方的救助协调中心或经该缔约方指定的其他当局发出请求。^②在建议方面,各缔约方应与邻近国家就合办设施、建立共同程序、进行联合训练及演习等事项签订搜救方面的协议。^③

《公约》在公海和“区域”部分的相关规定也适用中国参与北极搜救活动。《公约》第98条对缔约国在公海救助的义务做出了规定。一方面,每个国家应救助在海上遇到的任何有生命危险的人。^④另一方面,沿海国应在情况需要时通过相互的区域性安排与邻国合作。^⑤因此,中国在履行北极公海救助义务的同时,也可以开展与沿海国的区域合作。《公约》第146条还规定,“关于‘区域’内活动,应采取必要措施,以确保切实保护人命。”为此,管理局应采取相应措施。^⑥中国是管理局的当然成员,^⑦因而有义务向“区域”内作业人员提供搜救服务。

此外,中国于1993年12月29日缔结了《国际救助公约》(International Convention on Salvage)(以下简称1989年《救助公约》)。1989年《救助公约》包括总则、救助作业的实施、救助人的权利、索赔与诉讼、最后条款五章内容。^⑧其中第2章分别规

^① International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979”, Nov. 21, 2001, <http://www.admiraltylawguide.com/conven/searchrescue1979.html>.

^② 1979年《救助公约》3.1.1和3.1.3。

^③ 1979年《救助公约》3.1.8。

^④ 《公约》第98条第1款a项。

^⑤ 《公约》第98条第2款。

^⑥ 《公约》第146条。

^⑦ 《公约》第156条第2款。

^⑧ “International Convention on Salvage, 1989”, Nov. 21, 2001, <http://www.admiraltylawguide.com/conven/salvage1989.html>.



定了救助人的义务及所有人和船长的义务、沿海国的权利、提供救助的义务、合作四个方面的内容。就北极航运治理而言,中国应履行救援在海上丧失生命危险的任何人员的义务,在对诸如允许遇难船舶进港或向救助者提供便利等有关救助作业的事项做出规定或决定时,应考虑救助者、其他利益方同当局之间合作的需要。^①

可见,这些全球性条约不仅阐明了船旗国的救助义务,还强调了国际合作的重要性。据此,中国参与北极航运治理既可以履行相关搜救义务,也可以与北极国家(特别是邻国俄罗斯)开展在北极海域的联合搜救行动。

在专门针对北极的区域性条约层面,2011年北极国家签署了《搜救协定》,这也是首个专门针对北极航运治理的有约束力的国际法律制度。^②《搜救协定》正文部分就海空搜救行动的开展、缔约国之间的合作以及争端解决^③等事项做出了规定,缔约国的搜救区域和搜救机构也分别在附则和附录中列出。《搜救协定》第18条规定,“必要时,缔约国可以依据现有国际协定,与可能对搜救行动做出贡献的非本协定缔约国发展合作。”因而中国可以与缔约国展开协作,对北极海上遇难船舶实施救助,尤其是对在该区域航行的中国船只的救助。^④同时,《搜救协定》序言指出了考虑《公约》的相关规定,因此也应包括沿海国与邻国的合作。

《搜救协定》缔约国的实践同样为中国参与北极航运治理提供了启示。一方面是中国可以通过该条约开展与北极国家的区域搜救合作。另一方面是中国可以通过北极理事会参与该条约的实施。

2014年12月1日韩国渔船“五龙川”号(Oryong 501)在白令海俄罗斯专属经济区捕鱼时遇难。^⑤事发后,位于阿拉斯加朱诺的美国海岸警卫队第17海岸巡防区指挥中心收到了该船遇难信息,而后立即与俄罗斯海上救援协调中心取得联系,美国和韩国的搜救力量随后进入了该事发地点。在“五龙川”号联合搜救行动中,俄罗斯和美国遵守了《搜救协定》,非缔约国韩国同样参与了该次搜救行动。^⑥此外,缔约国遵守还体现在北极联合搜救演习的举行,^⑦如2011年北极国家在加拿大怀特霍斯

^① 1989年《救助公约》第10、11条。

^② Arctic Council, “Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic”, May. 12, 2011, <http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2016/06/SAR-Agreement-signed-text-EN-FR-RU.pdf>.

^③ 《搜救协定》第7、9、17条。

^④ 范厚明等:“中国参与北极事务之海上救助的必要性及路径研究”,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2015年第5期,第15页。

^⑤ Mia Bennett, “The Underbelly of Oryong 501’s Sinking”, Dec. 9, 2014, <https://cryopolitics.com/2014/12/09/the-underbelly-of-oryong-501s-sinking/>.

^⑥ 遵守涉及的规定包括《搜救协定》第7条第3款f项、《搜救协定》第8条第1款和《搜救协定》第18条等。

^⑦ 相关规定体现在《搜救协定》第9条第3款d项,“缔约国促进搜寻和救援领域的合作,并且注重联合行动,特别是:(d)开展联合搜救演习和训练。”

(Whitehorse) 举行了首次联合搜救演习。^①

然而, 缔约国在履约过程中面临诸多挑战。首先是在建立透明信息系统方面。为实现良好履约水平, 条约需要透明的信息系统, 而这通常需要秘书处等机构性安排。但《搜救协定》除缔约国会议外并没有设立此类机构(如秘书处、委员会或工作组), 也没有关于决策过程的规定。^②那么, 对于“五龙川”号联合搜救行动的评估, 是否邀请参与搜救的非缔约国?^③另外, 缔约国搜救部门还表现出了非军用和军用相结合的特征, 这也会影响数据收集和分析评估工作的开展。例如, 美国海岸警卫队是美国五大武装力量之一, 但却隶属于美国国土安全部而非美国国防部。在战时, 美国海岸警卫队会划归为美国国防部(美国海军)。《搜救协定》多项规定涉及知识信息共享, 所以缔约国在相关部门间能否确保共享知识信息的充分性和准确性是当前存在的主要问题。

其次是在履约能力方面。破冰船是各国开展北极海域搜救行动的设备之一。但目前美国仅有一艘重型破冰船“北极星”号(Polar Star)服役, 而该船的使用寿命最多延长至2023年。这将限制美国的搜救能力。此外, 由于覆盖范围不足且缺少可用的实时气象信息, 远程监控和检测技术(如卫星通信)在北极的应用还很有限。《搜救协定》第12条第1款规定, “如果没有其他规定, 由于履行本协定而产生的开支由缔约国承担。”这就表明《搜救协定》没有为缔约国开展资金和技术合作提供依据。

鉴于此, 缔约国采取了多项应对措施。在检查评估方面, 加拿大和丹麦在北极联合搜救演习后分别向北极理事会突发事件预防反应工作组提交了报告。2014年3月, 丹麦在北极理事会高官会议上提交了一份非正式报告, 当中提到的三个事项就都涉及《搜救协定》的实施。^④2015年4月, 突发事件预防反应工作组已将其职责扩大到了搜救议题, 并确认了该工作组在与北极理事会工作相关联的搜救行动中的作用, 其中就包括对《搜救协定》工作的跟进。^⑤值得注意的是, 北极理事会虽以保护北极地区的环境为宗旨, 但其下设工作组工作也含盖了航运治理。中国于2013年5月成为北极理事会正式观察员国, 可以参加北极理事会高官会议的有关活动, 也可以同突发事件预防反应等工作组建立工作关系。^⑥

^① 联合搜救演习包括桌面推演(Table Top Exercise)。

^② Shih-Ming Kao, Nathaniel S. Pearre and Jeremy Firestone, “Adoption of the Arctic Search and Rescue Agreement: A Shift of the Arctic Regime Toward a Hard Law Basis?”, *Marine Policy*, Vol. 36, No. 3, 2012, p. 836.

^③ 相关规定体现在《搜救协定》第11条, “在完成大型联合搜救行动之后, 缔约国搜救部门可以对该协调国家指挥下的行动进行联合分析。”

^④ Arctic Council, “SAR_discussion_paper_Svalbard”, May. 26-28, 2015, http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2015/04/SAR_discussion_paper_Svalbard.pdf.

^⑤ Arctic Council, “ACMMCA09_Iqaluit_2015_EPPR_one-pager_Iqaluit_Ministerial”, Apr. 24-25, 2015, http://arctic-council.org/eppr/wp-content/uploads/2015/04/ACMMCA09_Iqaluit_2015_EPPR_one-pager_Iqaluit_Ministerial.pdf.

^⑥ 陆俊元、张侠著:《中国北极权益与政策研究》,时事出版社,2016年版,第226-227页。



在能力建设方面,北极国家已与欧盟开展了合作。通过“北极足迹和政策评估项目”(The EU Arctic Footprint and Policy Assessment Project),欧盟提升了与北极国家分享信息的水平。这些信息包括监测与观察、遥感、科研信息以及北极社会传统知识等方面。^①此外,挪威和瑞典已拥有了伽利略卫星导航系统的陆上基础设施。伽利略卫星导航系统可以进行覆盖全球的导航和定位,因此可用于北极海域的联合搜救行动。然而,与环境治理中的监测和信息收集不同,时效性是海空搜救行动的优先考虑因素,这就对卫星功能提出了更高要求。随着中国北斗卫星导航系统的发展和完善,其所具有的导航和定位功能可为中国参与北极搜救做出贡献。

四、结 语

通过梳理中国参与北极航运治理国际法依据可以看出:首先,《公约》是中国参与北极航运治理的核心法律依据。一方面,中国可以依据《公约》在北极海域行使航行权利;另一方面,《公约》就保护和保全海洋环境义务以及救助义务做出的规定也是中国参与相关活动国际法依据的重要组成部分。此外,俄罗斯、加拿大、美国、丹麦和挪威于2008年发表的《伊鲁利萨特宣言》也强调了海洋法在北极地区的适用。^②美国虽然不是《公约》缔约国,但其一直视《公约》多数条款为习惯国际法,为其所适用。其次,国际法的形成显现出了软法向硬法过度的特征。国际海事组织首先制定了《北极航行指南》和《极地航行指南》两份软法性文件,然后在成员国实践基础上制定了《极地规则》。其中,极地船级等规则的适用经历了不断完善的过程。这表明软法可以作为硬法产生的基础条件。再次,国际法的形成显现出了全球性条约区域化的特征。《搜救协定》可视为1979年《救助公约》的“区域版”,即通过划分北极搜救区域和明确北极国家搜救义务促进各国在北极的合作。最后,国际法律制度的制定、实施和完善受到了国际组织的影响。以《极地规则》为例,在解决极地冰区航行需要足够大的主机功率和保持一定水平的能效设计指数的矛盾中,国际船级社协会提出的最大主机功率要求就得到了广泛支持。^③另外,依据国际船级社协会规则对船舶进行分类也为《极地规则》的实施提供了灵活性。

基于此,我们就中国充分利用相关国际法依据,积极参与北极航运治理做出如下思考:第一,加强与北极国家合作。俄罗斯和加拿大都将开发北极航道作为北极战略的主要目标。为此,他们需要开展更广泛的国际合作。例如,由于缺乏必要的基础设

^① 杨剑:“北极航道:欧盟的政策目标和外交实践”,《太平洋学报》,2013年第3期,第49页。

^② The Arctic Governance Project,“The Ilulissat Declaration”,Jan. 15, 2011,
http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

^③ 杨剑等著:《北极治理新论》,时事出版社,2014年版,第344页。

施,俄罗斯正寻求亚洲国家作为北方海航道的潜在投资者。^①因此,中国应积极开展双边合作,强调利用北极航道对北极国家带来的实际经济利益。此外,中国可以通过向北极国家提供海事服务以及开展与北极国家的区域合作参与北极航运治理。

第二,加强与国际组织合作。为维护全人类共同根本利益及解决跨国界的各种区域性与世界性难题,各国需要彼此协调。^②国际海事组织和国际船级社协会是中国参与北极航运治理的重要平台。2016年12月7日,国际船级社协会与国际海事组织签署了共识备忘录,肯定了国际船级社协会在国际海事组织中的技术咨询地位。因而中国可以通过与国际组织合作在相关国际法律制度的制定、实施和完善中发挥更大影响。

第三,提升本国履约能力。从船旗国层面来看,一方面中国应确保履行安全保障的义务,如提供有效极地船舶证书;另一方面,中国也应确保履行保护和保全海洋环境的义务,如本国的法律和规章对悬挂本国旗帜的船只所规定的处罚应足够严厉,以防阻违反行为在任何地方发生。^③从港口国层面来看,亚太地区是北极航行船舶出发港和目的港的重要所在地,针对这一区域的专门性指南或指导需要在东京备忘录下建立。^④中国是东京备忘录成员国,可以通过该组织提升本国的港口国控制水平。同时,港口国控制的加强涉及制度程序和检查队伍等多个方面,开展双边合作也是完善这一措施的重要路径。此外,中国应进一步加大对破冰船等搜救设备的资金投入,为参与北极搜救提供必要保障。

第四,提供国际公共产品。虽然现阶段中国北斗系统对外合作集中在东南亚和南美的发展中国家,但随着该系统实现全球覆盖,中国可以开展与北极国家的合作。北斗卫星导航系统具有短报文通信的通讯功能,而且在所覆盖的范围内没有通讯盲区。这是北斗系统与美国、俄罗斯、欧洲的卫星导航系统相比所体现的最大优势。^⑤因而该系统可以为各国船舶在北极海域航行提供更有力的支持。

The International Legal Basis of China's Participation in the Governance of Arctic Shipping

TANG Yao¹ XIA Liping¹

^① Camilla T. N. Sørensen and Ekaterina Klimenko, "Emerging Chinese-Russian Cooperation in the Arctic: Possibilities and Constraints", SIPRI Policy Paper 46, 2017, pp.16-18.

^② 梁西著:《梁著国际组织法》,武汉大学出版社,2011年版,第8页。

^③ 《公约》第217条第8款。

^④ Erik J. Molenaar, "Status and Reform of International Arctic Shipping Law", in Elizabeth Tedsen, Sandra Cavalieri and R. Andreas Kraemer, *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Springer, 2014, p. 151.

^⑤ 胡键:“‘一带一路’的‘三缘’政治分析”,《学习与探索》,2016年第4期,第44页。



(1. *Tongji University, Shanghai 200092, China*)

Abstract: The melting of the Arctic sea ice actually gives rise to the Arctic Passages' open to navigation. However, the use of Arctic passages also leads to corresponding demand for governance. As a maritime power in the world, China enjoys its rights in the Arctic that involves navigation, security assurance and environmental protection, as well as search and rescue. The international laws such as *United Nations Convention on the Law of the Sea* and *International Code for Ships Operating in Polar Waters* provide legal basis for China's participation. The focus of existing international legal basis is on the *United Nations Convention on the Law of the Sea*, which demonstrates characteristics of a shift from soft law to hard law and the regionalization of global treaty. Therefore, China can make full use of related international legal basis by many ways such as strengthening cooperation with Arctic states and promoting the ability of fulfilling agreements, thus actively participate in the governance of Arctic shipping.

Key words: China; Arctic regions; international legal basis, *United Nations Convention on the Law of the Sea*



【焦点关注】**Knowledge-based Institutions in Sino-Arctic Engagement —
Lessons for the Belt and Road Initiative****Rasmus Gjedssø Bertelsen and Su Ping***Abstract*

This chapter presents findings on the experience of Sino-Arctic engagement and especially the contribution of bottom-up knowledge-based institutions. Arctic knowledge-based institutions are key regional institutions for Sino-Arctic engagement, a few of them were initiated by Chinese universities and research institutions. Against the backdrop of power transition, institutionalized scientific cooperation helps China to change its image from an ambitious rising power into a science-focused Arctic actor. This illuminative lesson could be applied to other Chinese foreign policy fields including the Belt and Road initiative. While this huge project mainly serves for China's domestic purposes, it has complex international dimensions and requires a long-term outlook. As a learner in the international system, China needs to increase its experience by promoting more bottom-up collaboration and networks instead of mainly top-down framework. Bottom-up knowledge-based institutions on the basis of science collaboration can be of great help for China to enhance mutual understanding and facilitate cooperation within B&R initiative.

Keywords: Knowledge-based institution, bottom-up, Sino-Arctic Engagement, Belt and Road



This chapter seeks to draw lessons from Sino-Arctic engagement for the Belt and Road (B&R) initiative. The lessons focus on the value of bottom-up knowledge-based institutions between a rising power, status quo powers and regional actors under conditions of power transition. We probe into the contributions of knowledge-based institution for the rise of China, which is one of the key international relations research and policy questions of our time.

The relative rise and fall of great powers shaped the international system for centuries, and instances of power transition have often been particularly complex and dangerous situations.^① The world is witnessing the contours of a new bipolarity around the USA and China relationship, since they are far ahead of other great powers in terms of economy and military capability.^② At the same time, the rise of a challenging power is likely to cause concern among status quo powers and others.^③ Such distrust can center on international strategic infrastructure projects by the rising power, as it is the case with B&R.^④ Although the B&R serves the purpose of consuming excess industrial capacity in low-end industries to cope with the deteriorated global economy, it has been commonly believed outside China to be aimed at an exerting Chinese political influence – often dubbed the Chinese version of the Marshall Plan. B&R reflects also another conceptual issue: China as the continental power is facing the quintessentially maritime power, the US, who's recent strategy was to build the maritime trade-based Trans-Pacific Partnership.

China's engagement with the Arctic has seen the general pattern of distrust of a rising power and its possible investments. But despite public talk of Chinese political, commercial or even military designs on the Arctic, China's engagement with the Arctic is mainly through research. Our observation of Sino-Arctic research and education engagement is that knowledge-based institutions are useful for building epistemic communities with shared and mutual knowledge, understanding and trust.^⑤ The purpose of

^① A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Knopf, 1958), 24. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987).

^② Keynote address by Professor Øystein Tunsjø, Norwegian Institute for Defence Studies, at NORASIA conference, 13th of January 2017.

^③ Thomas Arnold, *Thucydides - History of the Peloponnesian War: The Text According to Bekker's Edition with some Alterations* (2010).

^④ A historical example of distrust of a rising power's international strategic infrastructure project was Anglo-French distrust of the pre-World War I Berlin-Baghdad railway project. Sean McMeekin, *The Berlin-Baghdad Express: The Ottoman Empire and Germany's Bid for World Power* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2010), 496.

^⑤ Rasmus Gjedssø Bertelsen, Xing Li and Mette Højris Gregersen, "Chinese Arctic Science Diplomacy: An Instrument for Achieving the Chinese Dream?" in *Global Challenges in the Arctic Region: Sovereignty, Environment and Geopolitical Balance*, eds. Sara Iglesias Sanchez and Elena Conde Perez (Abingdon: Ashgate, 2016).



this paper is discussing lessons of such institutions for the B&R initiative.

This chapter applies theories of Institutional Liberalism and transnational knowledge relations (science diplomacy and epistemic communities)^① to analyze whether knowledge-based institutions promote mutual understanding between China and other countries. Our finding is that four important Arctic knowledge-based institutions contribute to it: the Arctic Council, the China Nordic Arctic Research Center, bilateral dialogues between China and the Arctic states, and the annual Arctic Circle Assembly in Reykjavik, Iceland.

Background: The Arctic under Globalization and the Rise of China

The Arctic has been an integrated part of the international political, economic and security system for centuries.^② The Arctic saw intense fighting in the North Atlantic and Barents Region during World War Two, and the Arctic was heavily militarized with strategic nuclear weapons systems and early warning systems during the Cold War, which was all for geostrategic reasons and no local Arctic reasons. Today, the Arctic is shaped by rapid environmental change, globalization and power transition.^③ Developments at the international system level have deeply influenced Arctic communities politically, economically, socially, culturally. Fears have risen concerning the Arctic for a number of reasons. In 2007 a Russian expedition joined and funded by Swedish pharma-billionaire Dr. Fredrik Paulsen planted the Russian flag on the sea-bed of the geographical North Pole. Russia has been rebuilding its Arctic military capacities, which deteriorated substantially after the Cold War. In response, all Arctic countries published their Arctic strategies, and alarmist voices spoke of the risk of a new Cold War in the Arctic. Such isolated views on the Arctic fail to see how the Arctic has been an integrated part of the international system for centuries and remains so. When there is conflict in the Arctic, it is not about the Arctic, as was very clear during World War II and the Cold War.

Today, the international system is marked by power transition with the rise of China, which also deeply influences the Arctic. Reflecting its phenomenal economic growth and

^① Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1-35. The Royal Society and AAAS, *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power* (London; Washington, DC: The Royal Society; AAAS, [2010]), <https://royalsociety.org/policy/publications/2010/new-frontiers-science-diplomacy/> (accessed 2015/04/05). Bertelsen, Li and Gregersen, "Chinese Arctic Science Diplomacy".

^② Lassi Heininen and Chris Southcott, eds., *Globalization and the Circumpolar North* (Fairbanks, AK: University of Alaska Press, 2010), 320.

^③ <http://www.globalarctic.org>



geopolitical transformation, China expresses its interest in the Arctic as well by identifying itself as the Near Arctic state and an Arctic stake holder. All the claims are the efforts trying to help China to obtain legitimacy in engaging Arctic affairs, but are interpreted as a rising power's ambition and power projection.

China's every move in the Arctic evokes scrutiny; especially, early ideas of Chinese investments. An illustrative case was the tourism investment ideas by Chinese real-estate developer Huang Nubo in Iceland.^① Huang Nubo has personal connections to Iceland from Icelandic student friends at Peking University in the 1970s. He proposed to buy a remote area in Northeast Iceland at a place called Gr ínssta ðr á Fj öllum to develop an eco-tourism resort for Chinese tourists. The idea met widespread suspicion in Icelandic society. The area is very remote and inhospitable, so many Icelanders did not believe the commercial tourism reason and expected a political-strategic reason behind. Recent strong growth in Chinese tourism to Iceland suggests the commercial viability of the idea. Perhaps the mistrust reflected two communities of extreme difference in size that could not comprehend each other's scales. Other examples of distrust of China as a non-Western rising power entering the Arctic were China's big new embassy in Reykjavik, which has been described as the evidence of China's Arctic ambitions.^②

In Greenland, there is a strong, general desire for greater and eventually full independence from Denmark. A major impediment for this independence is Greenlandic fiscal dependence on Denmark. There are therefore great hopes in Greenland for funding (greater) independence through natural resources as oil, gas and minerals. When commodity prices were high before 2014, there were great expectations for Greenlandic mining, especially an iron ore prospect at Isua near Nuuk owned by British London Mining Group. The likely investor and source of labor for establishing the Isua mine was China. The prospect of Chinese investment and a couple of thousand Chinese mining workers in Greenland in combination with Greenlandic independence aspirations caused great turbulence in Danish-Greenland relations with widespread Danish distrust of both China and Greenland and disrespect of Greenland. The Danish media coverage and public debate was alarmist and exaggerating in wrongly claiming Chinese ownership of the British

^① Andrew Higgins, "Teeing Off at the Edge of the Arctic? A Chinese Plan Baffles Iceland," *The New York Times*, March 22, 2013, accessed February 17, 2017, <http://www.nytimes.com/2013/03/23/world/europe/iceland-baffled-by-chinese-plan-for-golf-resort.html>.

^② Ping Su and Marc Lanteigne, "China's Developing Arctic Policies: Myths and Misconceptions," *Journal of China and International Relations* 3, no. 1 (2015).



mining project development company London Mining Group. The extent of alarmism and exaggeration lead to a Danish-Greenlandic op-ed in *The New York Times* “No, Greenland does not belong to China”,^① and the exceptional step of Hua Chunying, the spokesman of foreign ministry, stating in a formal media conference in 2013 that China had not any ambition on Greenland.

In contrast to the commercial investment, Sino-Arctic scientific^② cooperation contributes to mutual learning and confidence building. Such Sino-Arctic science diplomacy seems to allow China to enter the Arctic in a less threatening manner and allow for the Arctic states to integrate China with greater confidence.^③ These lessons will be discussed in greater detail below for their possible insights concerning the B&R initiative.

Theoretical Framework: Transnational Knowledge-Based Institution

The structural condition for both China’s engagement in the Arctic and the B&R initiative is power transition. We combine theoretical insights from two sources, Institutional Liberal theory and transnational knowledge relations (science diplomacy and epistemic communities)^④ to the existing case of Sino-Arctic knowledge cooperation to discuss the potential of knowledge cooperation surrounding the B&R initiative. There has been much attention to the possible influence of international institutions in the liberal tradition of International Relations theory. We wish to look in particular at institutions based on transnational co-creation and sharing of knowledge.

Institutional liberalism picks up on earlier liberal thought about the beneficial effects of international institutions. Institutions can be international organizations or a set of rules which govern state action in particular areas. Institutions are functional in the sense that they regulate a certain area of activity, environment, trade, communication, etc. Institutional liberalism does not believe power could easily be constrained by institution, but they do think institutions are more than mere handmaidens of strong states. They are of independent importance, and they can promote cooperation between states. International institutions help promote cooperation between states and thereby help alleviate the lack of

^① Martin Breum and Jorgen Chemnitz, “No, Greenland does Not Belong to China,” *The New York Times*, February 20, 2013, accessed February 17, 2017, <http://www.nytimes.com/2013/02/21/opinion/no-greenland-does-not-belong-to-china.html>.

^② By scientific, we imply all areas of scientific research, such as, humanities, law, medicine, natural sciences, social sciences, technology.

^③ Bertelsen, Li and Gregersen, “Chinese Arctic Science Diplomacy”.

^④ Haas, “Introduction,” 1-35. The Royal Society and AAAS, *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*, 1-34. Bertelsen, Li and Gregersen, “Chinese Arctic Science Diplomacy”.



trust between states and states' fear of each other which are considered to be the traditional problems associated with international anarchy.^①

Knowledge-based institutions represent a high level of institutionalization, providing stable flow of information and knowledge among academia, government and enterprises. Similarly, policymaking is improved on the basis of science and research cooperation such as working groups under the Arctic Council. In this way, knowledge-based institutions provide better continuity and stability than general institutions as the mutual understanding starts at an early stage of knowledge production. It creates a climate in which policymaking is the result of mutual understanding and communication. We focus on two dimensions of knowledge-based institutions: science diplomacy and epistemic community.

Science diplomacy is usually categorized as three phenomena: 1) science informing diplomacy as in supplying the knowledge-basis for negotiations; 2) diplomacy for science as in agreements allowing for or funding scientific collaboration; 3) science for diplomacy as in research collaboration serving as alternative connections to diplomatic ones which may be hampered by political conflict.^② Looking at Sino-Arctic science diplomacy and its possible lessons for the B&R Initiative, all three aspects are important, while we focus on the third dimension of mutual learning and confidence-building through scientific cooperation.

A useful conceptual tool for analyzing such transnational knowledge collaboration and what it can entail in terms of learning, socialization and (co-) creation of knowledge is the term of epistemic communities.^③ These are transnational communities of experts, who through continued collaboration come to agree on the definition of problems and solutions in their field, which may have policy impact. We have participated actively in Sino-Arctic knowledge cooperation since 2013, and it is our personal observation that such epistemic communities exist in Sino-Arctic affairs and in Arctic research in general.^④ We turn to four

^① Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Science* 44, no. 5 (1996): 936-957. Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security* 20, no. 1 (1995): 39-51. Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* 42, no. 3 (1988): 485-507.

^② The Royal Society and AAAS, *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*, 1-34.

^③ Haas, "Introduction," 1-35.

^④ Xing Li and Rasmus Gjedssø Bertelsen, "The Drivers of Chinese Arctic Interests: Political Stability and Energy and Transportation Security," in *Arctic Yearbook 2013*, eds. Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot and Joël Plouffe (Northern Research Forum; University of the Arctic Thematic Network on Geopolitics and Security, 2013), 1-16. Ping SU and Xing



particularly important knowledge-based institutions for Sino-Arctic cooperation.

Knowledge Institutions' role in China's Arctic engagement

There are several knowledge-based institutions where China send large or influential delegations on Arctic affairs. These institutions are the Arctic Council structure of meetings and working groups, the China Nordic Arctic Research Center, series of bilateral dialogues and the Arctic Circle Assemblies in Reykjavik, some of them are initiated by Chinese research institutions from bottom to up.

In contrast to the mistrust around commercial investments, China's knowledge-based engagement with Arctic nations is marked by greater levels of trust. Our research on Sino-Arctic science diplomacy suggests that knowledge-based institutions have allowed China to enter the Arctic in a less threatening way and has allowed the Arctic nations to integrate China with more confidence. This greater level of trust is particularly clear after China was accepted as permanent observer of the Arctic Council.^①

The Arctic Council

The Arctic Council is the leading intergovernmental forum on Arctic issues. It is composed of the eight Circumpolar Arctic states (Canada, Kingdom of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden and USA) and six indigenous groups as permanent participants (Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Council, Russian Association of Indigenous Peoples of the North, and Saami Council). Non-Arctic states can only participate as observers, and the inclusion of new observers has been a contentious issue among Arctic Council member states for many years.

It took China seven years to be accepted as permanent observer in the Arctic Council. While Germany, the Netherlands, Poland and UK were accepted in 1998, France were accepted in 2000 and Spain were accepted in 2006. The application has been initiated since 2006, and was accepted as ad hoc observer in 2007, and as permanent observer in 2013. The key question for the long delay is the distrust on China's Arctic intention. China's

LI, "Defining China's Arctic Interest in the Background of Arctic Exploitation Risks," (forthcoming). Rasmus Gjedssø Bertelsen and Vincent F. Gallucci, "The Return of China, Post-Cold War Russia and the Arctic: Changes on Land and at Sea," *Marine Policy* 72 (2016): 240-245. Rasmus Gjedssø Bertelsen and Piotr Graczyk, "Establishing Shared Knowledge about Globalization in Asia and the Arctic," *Cultural Anthropology*, <https://culanth.org/fieldsights/934-establishing-shared-knowledge-about-globalization-in-asia-and-the-arctic> (accessed 02-12, 2017).

^① Bertelsen, Li and Gregersen, "Chinese Arctic Science Diplomacy".



Arctic policy and strategy are unclear, and utterances such as ‘the Arctic is global human common’ by People’s Liberation Army (PLA) and government official worsened the suspicious.^①

China finally received the permanent status due to accepting Nuuk Criteria and delivering the official speeches that clarified its position on the issue of sovereignty. The work of the Arctic Council is primarily carried out in six Working Groups (WG), WGs are open to all Arctic Council observers. This openness provides China an opportunity to engage the Arctic affairs deeply and enhance understanding on the basis of research cooperation. The WG structure of the Arctic Council are key epistemic communities of Arctic affairs.^②

China Nordic Arctic Research Center

China together with Iceland initiated the China Nordic Arctic Research Center (CNARC). It is a platform for academic cooperation to increase awareness, understanding and knowledge of the Arctic and its global impacts, as well as to promote cooperation for sustainable development of the Nordic Arctic and coherent development of China in a global context.^③ CNARC activities includes carrying out joint research projects, developing Arctic research networks by providing fellowships and scholarships, convening regularly the China-Nordic Arctic Cooperation Symposium (CNACS) and other workshops, and facilitating information sharing and cultural exchange.

The CNARC is an Arctic research center established on the basis of China-Iceland Arctic research cooperation and bilateral cooperation. The plan was extended by Polar Research Institute of China, PRIC and The Icelandic Center for Research, RANNIS to include other four Nordic states, they propose to change the previous China Iceland to China Nordic Arctic Research Center. This new proposal was discussed in the first China-Nordic Arctic Cooperation Conference in 2013 June, and obtained the active response and the support of the research institutes of China and the Nordic states.

In this case, CNARC was established in 2013 December. It developed deeper

^① ‘海军少将：开发北冰洋中国不可“缺位”’北冰洋 Rear Admiral: China Cannot be out of Developing the Arctic,], China News Network, 5 March 2010, <http://www.chinanews.com/gn/news/2010/03-05/2154039.shtml>. ‘China’s Arctic Play,’ The Diplomat, 9 March 2010, <http://thediplomat.com/2010/03/chinas-arctic-play>.

^② Timo Koivurova, Paula Kankaanpää, Adam Stepień; Innovative Environmental Protection: Lessons from the Arctic. J Environmental Law 2015; 27 (2): 285-311.

^③ Ministry of Land and Resources of the People’s Republic of China, http://www.mlr.gov.cn/xwdt/hyxw/201312/t20131225_1298158.htm.



influence than originally planned with ten founding member institutes of the CNARC, four Chinese and Six Nordic, all have capability to influence and coordinate the Arctic research as well as policy. Many of them are key research institutes for advising their government on Arctic policy. CNARC is designed as a research institution to promote academic research. But it actually established knowledge-based policy influence. It covers the academic research, policy and economic development in this region. The annual conference representatives are from government, academic, business and international organization. And it is opening up to representatives of other Arctic and Asian states.

Sino-Arctic Bilateral Dialogues

Chinese universities and research institutions have initiated bilateral dialogues with a number of Arctic states. The China-Russia Dialogue started in 2012 initiated by China Ocean University, China-Canada Dialogue in 2013 by Shanghai Jiaotong University and China-US Dialogue in 2015 by Tongji university. These bilateral dialogues have been hosted alternatively between Chinese universities or research institutes and their counterpart in the Arctic states. They involve representatives from government and academia, such as China's most important Arctic coordination agency, the China Arctic and Antarctic Administration.

Before 2013, most exchanges were limited to science cooperation, but since 2013, there are increasing bilateral dialogues involving both academic and government officials from China and the Arctic states. The bilateral dialogues are often very small scale, generally 15 to 20 people, and generally do not include business representatives like the roundtables during the annual CNACS. But the bilateral dialogues have established knowledge-based exchange platforms with some influence on policy making.

The Arctic Circle Assembly

An increasing number of Arctic related gatherings provide a platform for China to explain its policy. Those factors contribute to the mutual understanding among China and the Arctic states. There are a small number of key Arctic conferences. Here we have chosen to focus on the Arctic Circle Assembly meeting in Reykjavik every autumn from 2013. A long-running, large Arctic conference is the Arctic Frontiers conference every January in Tromsø since 2007. The Russian Geographical Society has organized the conference "The Arctic – Territory of Dialogue" for some years as well. We look at the Arctic Circle



Assembly as it holds unique features of Arctic-based strategy by a very small state (Iceland) and engagement with large outside actors, including China.

The Arctic Circle Assembly is the very successful effort of then President Ólafur Ragnar Grínsson to make Iceland (a very small state) a key meeting place for major political, economic, scientific, etc., interests concerning the Arctic.^① The Arctic Circle Assemblies are science diplomacy at work. President Grínsson with very limited resources, but superior international networks and skills, managed to attract a range of international sponsors and participants. What is striking about the Assemblies is how Iceland is in the background, but supplying the platform for very large states, companies and others to meet, including China. A key characteristic about the Arctic Circle Assemblies is how countries and others can organize entire sessions. China has used that opportunity. The Ministry of Foreign Affairs sent representatives to speak every year from 2014. Although there is no China strategy until now, several speeches uttered in the Arctic Circle has been recognized as official China Arctic policy.

Sino-Arctic Knowledge-Based Institutional Lessons for the Belt-and-Road Initiative

The B&R initiative both reflects domestic economic interests of creating demand for certain economic sectors. It also reflects China as a continental power, which since the Korean War has existed in a balance of power in Asia with the USA as a maritime power.^② China is deeply dependent on sea-borne trade for its energy security and its exports, but those seas are firmly dominated by the United States Navy. China as an enormous continental power borders a long list of countries in Asia and Central Asia. The phenomenal socio-economic development of China since the Open Door policy from 1978 has also skewed development in China enormously with much development along the coast and much less development the further inland.

China therefore has a number of strong domestic and strategic reasons to further engage in the B&R initiative. B&R will develop central and western parts of China. At the strategic level, it both supports Chinese sea-borne trade along the sea route through the

^① Rasmus Gjedssø Bertelsen, "The 2nd Arctic Circle Assembly: Arctic Science Diplomacy at Work," *The Polar Journal* 5, no. 1 (2015): 240-243.

^② Jo Inge Bekkevold, Fafo-frokost: Kinas utfordringer i Hanens år [Fafo breakfast: China's challenges in the year of the Rooster], 7th of February 2017, <http://www.fafo.no/index.php/nb/arrangementer/alle-arrangementer/item/kinas-utfordringer-i-hanens-ar>



Malacca Strait, the Indian Ocean to the Middle East, East Africa and further to Europe. Over land, along the New Silk Road, B&R both promises to contribute to domestic Chinese development and to connect China to a long list of countries in Central and Southwest Asia. These overland connections contribute to Chinese energy security and trade routes independent of US maritime dominance. International strategic infrastructure projects by rising powers as the historical example of the Berlin-Baghdad-Bahn is likely to raise suspicion from status quo and other powers.

A number of important differences between the Arctic and B&R should be acknowledged. The Arctic is the backyard of highly developed, strong states, key status quo powers led by the hegemon, the USA. There are a number of well-established circumpolar and global Arctic knowledge institutions to engage for China such as the Arctic Council, International Arctic Science Committee and the International Arctic Social Sciences Association. On the contrary, B&R concerns a very heterogeneous range of countries from Russia as a former superpower, the developing very large country India, a range of Central and Southwest Asian countries of vastly differing levels of development and security, and reaching all the way to the Caucasus and Eastern Europe. The maritime power of the USA has also been deeply engaged in Central Asia, most clearly in the Afghanistan war since 2001. That is not the case with Central and Southwest Asia where one finds a more fragmented scenery. We draw these lessons after briefly outlining existing B&R-related institutions.

The multilateral organizations in the area are first and foremost the Shanghai Cooperation Organization and the Asian Infrastructure Investment Bank. Reaching to Central and Eastern Europe, China has initiated the 16+1 collaboration. But institutions of B&R are mostly top down structure initiated by the government and mainly engaged by government officials. Few channels exist for transnational knowledge production and academic communication informing policy-making. A less known exception is the University Alliance of the New Silk Road organized by Xi'an Jiaotong University and involving about 60 universities from 22 countries.^① The purpose of the alliance is engineering and science support for B&R.

The overall lessons from China's Arctic engagement suggest that using bottom-up knowledge-based institutions in the B&R context could contribute to building mutual

^① <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20150611130705830>



understanding through mutual learning and co-creation of knowledge in epistemic communities. The framework of epistemic communities in the working groups or research centers of China's Arctic engagement, points to the value of well-established, long-serving knowledge based institutions. They are a remarkable success in building an enduring and expanding multilateral intellectual framework to discuss and cooperate in a multilateral setting.

Conclusion: Knowledge based Institutions in Systemic Context

The rise of China as power transition is one of the most important international relations research and policy questions today. This power transition can be studied in many functional areas or geographic regions. This paper takes the lessons from the Arctic and discusses relevance for China's most important international strategic infrastructure project, the Belt and Road Initiative.

The two regions differ among other things in that the Arctic is composed of highly developed strong states that are core status quo powers of the international system. The Arctic has well-defined institutions for China to connect with the Arctic states, and these connections have served well to manage power transition. They have allowed China, focusing on science, to enter the Arctic in a less threatening way and likewise for the Arctic states to integrate China with greater confidence.

The countries along B&R are very diverse in terms of size, level of development, security. In addition, regional and outside actors play important roles. As with historical international strategic infrastructure projects by a rising power, B&R is raising concern and suspicion. China and Russia are the immediate competitors in the Far East and Central Asia. Using institutions focused on knowledge and leveraging their ability to share knowledge, co-create knowledge, further transparency and facilitate negotiations is suggested to be useful for mitigating the distrust of power transition around B&R.

【学位论文】

北极理事会在北极治理中的作用研究

吉 如

(同济大学政治与国际关系学院 2017 年硕士学位论文, 指导老师: 夏立平教授)

【摘要】近年来, 随着全球气候逐渐变暖, 北极海洋冰层的消融, 使其地区资源、航道、科考、军事等多重价值日益凸显, 北极日渐成为全球政治关注的焦点。在此背景下, 1996 年北极理事会正式成立。本文将从全球治理视角分析和探究北极理事会在北极区域治理中的具体作用。本文首先梳理全球治理理论及其在北极治理中的应用; 其次分析北极理事会的演变与机制; 再次通过回顾北极理事会的自身改革成效, 分析北极理事会所产生的积极作用与影响; 最后本文对北极治理未来走向以及中国在北极治理中的合作前景, 提出了一些个人的思考。

随着全球变暖加剧, 北极日益成为国际焦点, 北极治理不仅是地区性议题, 也是全球性议题和全球治理重要部分。北极理事会作为北极治理中一个十分重要的合作机制, 是如何在北极治理中发挥作用的? 对这一问题有必要进行深入研究。

一. 全球治理理论及其在北极治理中的应用

全球理论是随着全球多极化发展趋势加强而兴起的, 冷战后随着人口增多、资源短缺、生态恶化、贫困加剧等国际问题日益爆发, 全球治理便随之而产生。在对理论的构建上, 美国学者詹姆斯·罗西瑙在《没有政府的治理》一书中提出理论的基本概念及相关问题; ①戴维·赫尔德的《治理全球化: 权力、权威与全球治理》②中从多个层面探讨国际社会新秩序的治理主体是多元化的, 但其中主权国家担任主要行为体; 日本学者星野昭吉在其著作中表明全球治理是一种新途径, 可解决从地方层面到国际层面的共同问题; ③罗伯特·基欧汉则认为全球治理的本质在于提供一种制度安排,

①詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》, 江西: 江西人民出版社, 2001 年出版, 第 11 页。

②戴维·赫尔德, 安东尼·麦克格鲁:《治理全球化——权力、权威与全球治理》, 北京: 社会科学文献出版社, 2004 年出版, 第 27 页。

③星野昭吉著, 刘小林等译:《全球政治学——全球化进程中的变动、冲突、治理与和平》, 北京: 新华出版社, 2000 年出版, 第 53 页。



主权国家想有效参与到全球治理进程中方式就是加强地区和国际合作。^①在涉及具体全球性问题治理的问题上,美国学者奥尔·扬作为研究国际制度和全球环境问题的著名学者,认为创新国际合作机制的是地区和全球事务治理的核心。可见,全球理论是指有强制约束力的国际机制,不同的主体像机构、团体、个人等为应对全球性事务并基于相同的价值观,通过建立合作机制,采取协调,进行联合行动等国际间合作而产生的国际间管理模式。强调国际机制作用的全球治理理论,为研究当前北极理事会在北极地区国际合作和北极治理中所发挥的作用提供了一个合适的理论视角。

北极地区(Arctic)位于地球最北端,从北极事务治理涵盖的范围看,北极整体上呈现出一个由地区性向全球性扩张的趋势;从性质来看,北极治理内容从传统逐渐向非传统安全领域转变。北极治理的主体也形成了多元化、多层次的发展趋势。目前,北极地区逐渐形成了多元主体、多个层次结构的全球治理模式,即在全球、地区和国家层面形成诸多治理机制。首先,在全球层面,北极国际机制包含《联合国海洋法公约》^②、《蒙特利尔议定书》等,绝大国际机制主体主要是联合国、联合国环境规划署,联合国欧洲经济委员会,国际海事组织等机构。^③其次,在北极地区多边层面,《北极熊保护协定》是北极地区第一个专门针对具体事项的条约;《斯瓦尔巴德条约》是北极多边治理开端;《北极环境保护宣言》则是北极地区多边层面合作所取得的首个成果;^④1996年北极理事会成立,从一开始的合作论坛逐渐向国际组织转型,是北极最重要的区域性国际机制和区域治理的创新典范。最后,国家层面,美国相继出台《1994年美国北极政策指令》、《阿拉斯加州国家野生动物保护区钻油法》、《2009年美国北极政策指令》等条例法令;^⑤俄罗斯在1991年与1995年分别颁布了《环境保护法》和《生态鉴定法》,确立了该领域的评价体系;加拿大相继于2009和2010年颁布北极战略;^⑥2011年瑞典通过《瑞典北极地区战略》;^⑦2000年芬兰开始实施《环境保护法》;^⑧2006年挪威发布《挪威政府的北极战略》,后颁布《北方的新进展:挪威政府北极战略的下一步》。^⑨以上这些北极政策为北极域内国家处理北极事务提供了指导方向。

^①Keohane R O, *Power and governance in a partially globalized world*, Routledge, 2002, P89.

^②《联合国海洋法公约》是现有的全球层面上作为国际处理北极问题的主要框架。

^③庄贵阳,朱仙丽,赵行姝:《全球环境与气候治理》,杭州:浙江人民出版社,2009年,第123-129页。

^④郭培清、田栋:《摩尔曼斯克讲话与北极合作——北极进入合作时代》,《海洋世界》,2008年第4期,第72页。

^⑤白佳玉,李静:《美国北极政策研究》,《中国海洋大学学报》(社会科学版),2009年第5期,第20-22页。

^⑥加拿大相继于2009和2010年颁布《加拿大的北方战略:我们的北极,我们的遗产,我们的未来》和《加拿大北极外交政策宣言》。

^⑦曹升生,郭飞飞:《瑞典的北极战略》,《江南社会学院学报》,2014年第4期,第52页。

^⑧北极问题研究编写组:《北极问题研究》,北京:海洋出版社,2011年,第84页。

^⑨曹升生:《挪威的北极战略》,《辽东学院学报》(社会科学版),2011年06期,第143-144页。

二. 全球治理视角下北极理事会功能强化

上文提及在北极地区多边层面中,作为北极最重要的区域性国际机制和创新典范,北极理事会的改革进程对于北极治理至关重要。2009年在北极理事会部长级会议上发布《特罗姆瑟宣言》文件,强调了改革理事会的必要性,并决定“加强整合理事会以使其能够顺利完成其在北极治理中的目标职能”。^①

第一,增设新工作组和副部长级会议。原先《北极环境保护战略》成立了北极海洋环境保护、北极动植物保护、北极监测与评估、和突发事件预防反应四个工作组,后新增可持续发展、消除北极污染行动计划工作组,共形成六个工作组机制,^②使其涉及领域包涵北极治理的生态环境、海洋渔业、文化传统、经济发展等。2009年北极理事会第六届部长级会议上通过了增设副部长会议,以应对理事会日常工作安排,完善理事会自身管理机构。

第二,新建常设秘书处。《努克宣言》文件中提出了建立固定的秘书处,并一致认可。2013年常设秘书处宣布正式成立,对理事会在组织结构调整和完善意义巨大。常设秘书处的建立,标志北极理事会有一个常设的固定行政机构,积极的推动了北极理事会由分散地政府交流论坛,转变成正式的国际组织。

第三,对观察员制度的改革。成立之初,北极理事会定位是政府间合作论坛,非北极的主权国家如果需要通过该平台参与北极事务,必须通过申请观察员,2011年《努克宣言》中具体制定了其准入标准和审查流程。随着北极地区资源勘探与利用、航道的开发等,理事会规模的改革和扩大十分必要。《基律纳宣言》宣布接纳中国等六国为观察员,观察员制度的改革有利于非北极国家努力争取北极治理的话语权。

第四,新增独立经济机构“北极经济理事会”。2014年北极经济理事会成立,通过有规划性的、保护性的经济方针和项目,有效的在北极地区开展经济活动,通过合作来为北极营造和平的、高效的、可持续性发展的经济商业氛围。^③虽然北极经济理事会是独立的经济机构,但北极经济理事会是北极理事会促进建立的,所以在职能执行方面北极经济理事会还是需向北极理事会提交报告,通过北极理事会的审批和决策来支持北极经济理事会的具体推行目标。

^①孙凯,郭培清:《北极理事会的改革与变迁研究》,《中国海洋大学学报》,2012年第1期,第3页。

^②北极理事会官网:<http://www.arctic-council.org/index.php/en/>

^③ Arctic Council, Facilitating the Creation of the Arctic Economic Council
<http://www.arctic-council.org/index.php/en/search-component/search?searchword=Facilitating%20the%20Cre&searchphrase=all>

三. 北极理事会对北极治理的积极影响

首先, 北极理事会积极引领气候与环境治理。通过发布的大量评报告和政策建议, 提出的北极环境的相关议题, 提高了各国对北极环境现状的认识, 为各国制定北极政策提供了专业知识指导。同时, 由北极理事会推动的北极气候与环境合作项目, 也有助于北极理事会连接各层面的治理机制, 分享知识和信息, 形成不同层面的合作。例如促进北极环境议题在全球范围的推广。自2001年起, 北极理事会和非政府组织国际北极科学委员会(IASC)集结三百位科学家历经三年共同完成了北极气候影响评估(ACIA)研究项目^①。

其次, 北极理事会推动多方面多层次多层次的合作治理模式。不仅加强北极域内外国家的合作, 而且地区非传统安全新领域的合作。随着北极区域在航运等非传统安全领域的开发与合作内容不断增加, 理事会对其治理职责也逐渐增强。例如在2011年, 为了维护北极海洋区域安全、完善海洋搜救机制以及明确各国职责等事宜, 北极理事会在努克会议上通过了《北极搜救协定》、《国际海上搜救公约》, 其中《北极搜救协定》作为地区性的一部“硬法”, 对北极地区国际法律秩序的建立是其立法功能的体现, 这也标志着理事会从政府间论坛向国际组织转变。

最后, 北极理事会积极推动北极治理机制的完善和建设, 通过积极完善地区治理的机构设置, 增设新工作组和副部长级会议、常设秘书处、北极经济理事会等, 使其能够顺利完成其在北极治理中的目标职能。

四. 北极理事会在北极治理中的未来走向

随着北极事务的增多和北极治理领域范围的扩大, 北极理事会也积极的进行自身改革和完善。在成立之初, 作为政府间合作论坛的北极理事会, 在严格意义上而言成立时所达成的声明等协议并不具备法律约束力, 随着实践展开, 北极理事会越来越意识到原先的“软法”治理也不完全适合北极。2011年, 北极理事会在努克会议上通过《北极搜救协定》, 该协定是其首个拥有国际法性质的国际条约, 同时作为地区性的一部“硬法”, 对北极地区国际法律秩序的建立是其立法功能的体现, 这也标志着理事会从政府间论坛向实质性国际组织的积极转变。《北极海洋油污预防与反应合作协

^①国际北极科学委员会(IASC)是一个非政府组织, 成立于1990年, 其职权范围涵盖北冰洋和周围的土地。这一组织成立的主要目的是启动, 发展并协调关于北极地区的前沿科学活动。它向北极理事会及其他相关组织提供了客观和独立的科学建议。



定》同样具有一定的约束力,具有有效的强制性和约束力,也成为了理事会凸显其立法职能的重要的标志性事件。

在全球治理框架下的国际组织的成立三要素是成员国、法律条约和常设机构和部门,一般而言国际组织的宗旨是通过成员国之间的协同合作来追求共同利益,目前的北极理事会均完全符合上述的三点要求。涵盖了成员国、保证其职能连续性和稳定性的“三级架构”体系、法律效力的国际条约,从全球治理角度而言它基本符合成为国际组织的要求。因此,北极理事会通过积极构建区域性国际机制,已完成从一个松散的政府合作论坛向决策型国际组织转型。^①

结语

北极理事会是北极区域治理机制的重要组成部分,它不但促进了北极治理过程中的内部协商与多层次合作,亦推动了全球治理的发展;它不断提高自身的制度化以增强北极地区治理能力,并通过连接全球治理机构以获得更广泛的影响力。

从地理位置来看,中国不属于北极地区国家,中国在北极缺乏直接的话语权。但从北极地区战略价值对中国国家利益的影响和中国对北极治理的国家责任分析,中国未来的发展与北极密切相关。中国应当更加积极主动地参与北极治理,通过加入理事会项目的执行与合作,充分行使好观察员制度所赋予其相应的权利,积极推动北极理事会的进一步开放,推动观察员制度改革,积极推行中国的北极政策,要利用北极理事会所提供的广阔平台,推动各方搁置争议、加强多边合作,推动北极理事会以更加开放和包容的心态迎接新的挑战。

^①王传兴:《论北极地区区域性国际制度的非传统安全特性——以北极理事会为例》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2011年第3期,第8页。

北极地区治理模式探讨

——以北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判为例

(同济大学政治与国际关系学院 2017 年学士学位论文, 指导老师: 潘敏教授)

【摘要】 近年来全球气候变化所带来的海冰消融使北极正发生着巨大的生态环境转变, 如何治理北极成为学术界讨论的焦点之一。本文以北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判“**A5+5 模式**”(北极沿岸五国与五个重要利益攸关方)为研究对象, 分析该模式特征(即北极国家和北极域外国家合作治理模式)。

一、北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判过程

(一) 北冰洋沿岸五国谈判

北冰洋公海禁止商业性捕捞问题由来已久, 最初在 2007 年 11 月的北极高官会上, 美国提出关注北极渔业管理协定的提案, 然而, 此举并未引起其他国家的注意。2008 年 6 月 3 日, 美国参、众议院通过了第十七项决议, 提出美国应与其他北极国家开展关于北冰洋跨界鱼类会谈的建议。2009 年经国会批准, 奥巴马继承了这个决议, 决定在美国的北冰洋水域内禁止商业性捕捞行为。之后, A5 政府间就北冰洋公海捕捞业问题进行了一系列的政治磋商。2010 年 6 月 22 日, A5 的高级官员首次在奥斯陆进行会晤, 一致同意加强对北冰洋公海地区的鱼类种群和生态系统的科学研究; 2013 年 4 月 A5 官员在华盛顿进行第二次会谈; 2014 年 2 月 24 日, A5 政府官员在格陵兰的努克举行第三次商谈, 提出制定临时性 IUU 捕捞预防措施。但由于 2014 年乌克兰危机使美俄关系达到冰点, 使北冰洋公海谈判暂告一段落。2015 年 5 月, 美国国务卿克里在索契会见了俄罗斯总统普京, 这次的会晤使事态出现转机。会晤促使俄罗斯改变态度, 同意在北冰洋公海采用同一行为, 不久后, 俄罗斯宣布签定北冰洋公海禁止商业性捕捞协议。2015 年 7 月 16 日, A5 在奥斯陆签订《关于防治北冰洋公海无管束捕捞的声明》。至此, 北冰洋沿岸五国在禁止北冰洋公海商业性捕捞的问题上达成了一致意见并取得了实质性进展。

表 1 历届 A5 会议

时间	地点	内容



2010年6月	挪威奥斯陆	讨论在北冰洋公海制定一项国际协定来规范商业性捕鱼, 同意加强北冰洋公海生态系统和渔业资源的科学调查与研究。
2013年4月	华盛顿	审议了由美国提出的北极渔业会议的协议草案, 草案包括增进北极安全利益、致力于北极地区的管理、加强北极多边合作等。
2014年2月	格陵兰努克	会议讨论了科学问题、临时预防措施、未来发展三项议题。承诺仅在有一个或多个区域或次区域渔业管理组织安排存在的情况下许可其国家渔船在北冰洋公海海域进行商业捕捞。
2015年7月	奥斯陆	正式签署《关于防治北冰洋公海不受管制捕捞的声明》, 并采取防止无管制捕鱼行为的临时性措施。

表格来源: 作者根据注释内所引用的文件, 再结合网上找到的资料, 自制此表格

(二) 十方会谈: A5+5 模式

表 2 历届十方会谈

	时间	地点	讨论议题	各国承诺	内容	会议进展
第一次十方会谈	2015年12月1日—3日	美国华盛顿特	该会议以奥斯陆宣言为基础, 审查了 A5 第三届科学家会议	所有与会者都做出承诺: 防止、阻止和消	此次会议提出要尊重北极原住民的利益, 各国均表示会继续保持与原住民的接触。增强国际间科学互助, 推进	会议审议了预防无管制商业捕鱼建议: 1、调整 A5 奥斯陆宣言, 形成一项更具广泛性的新声明; 2、商议讨论美国提出



谈		区	的成果。就防治在北冰洋公海无管制商业捕鱼问题中的共同利益进行讨论。	除 IUU 捕捞。	科学研究监测。会议还审议了是否有数量足够多、能支撑公海可持续商业捕捞的鱼类，以及此鱼类对生态系统的影响等问题。	的议题；3、建立一个或多个区域性或次区域性的渔业管理组织或安排。
第二次十方会谈	2016年4月19—21日	美国华盛顿特区	同上	同上	会议遵循第一次十方会谈内容，为促进北冰洋海洋资源的可持续利用，各国表示将制定临时性预防措施。	根据目前科学研究，各国考虑如何在北冰洋公海建立区域捕捞业治理机构。会议还对上次会谈中美国的提案建议进行更深度改进与讨论。
第三次十方会谈	2016年7月6—8日	加拿大伊魁特	同上	同上	继续讨论第一次会谈中的三个建议，在关于是否制定不具约束力的新声明或具有约束力的国际协定的问题上，各国意见各不相同，方案的选择仍在考虑之中。	对于争议问题，各国在完善可纳入基本要素方面取得进展。此次会议还讨论了科学研究监测的联合方案，讨论内容涉及原住民等地方知识的重要性。
第四次十方	2016年11月29—	法罗群岛	就防止在北冰洋公海无管制商业捕鱼的事项以	同上	会议宣读了第四届科学专家会议的报告，进一步讨论北冰洋未来的科学合作，并审议第五届	各代表团根据主席文案和会议期间各国提出的建议，在许多正在谈判的主要问题的意见分歧方



会谈	12月1日		及相关科学研究进行讨论		科学专家会议的职权范围。会议仍需讨论处理勘探式捕捞的方式等内容。	面,取得了良好进展。
第五次十方会谈	2017年3月15日至18日	冰岛雷克雅未克	同上	同上	总结了前四次会谈的内容,确定下一步需要讨论的草案:1、协议区域的定义和描述;2、创立一个地区性渔业管理组织的前提;3、协商采用其他保护和管理措施的可能性等。	各国就有关草案的使用及适用措施、科学研究监测的规定、融入原住民知识、争端解决机制与其他协议的关系方面达成一致,取得进展。

表格来源:作者根据注释内所引用的文件,再结合网上找到的资料,自制表格

回顾上述五次十方会谈,A5+5代表以科学家团体提供的科学研究报告为参考依据,就北冰洋公海捕捞业问题进行谈判协商。从五次谈判结果来看,虽然每次十方会谈都有部分进展,但在关键问题上进展不是很大,始终没有成功签署一个具有法律效力的禁捕协议。目前谈判仍在进行中,很多专家表示签署协议的可能性很大,美国副助理国务卿大卫·博尔顿对签订协议信心十足,他认为各国将会最终达成禁捕协议。十国都寄希望于下一次的十方会谈,希望早日在分歧问题上达成一致,最终达成一个完美的结果。

二、北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判模式特征研究

(一) 构成行为体的多样性

1. 政府

奥兰·扬认为“全球治理”实际上只是各种国际机制,包括政府间机制以及非政



府组织参与的国际机制的总和，但其中，民族国家依然是全球治理的主要行为体。尽管北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判参与行为体包括科学家团体、环保非政府组织、原住民等，但其中最主要的行为体仍然是 A5+5 各国政府。政府推动了协议谈判过程和最终签署，未来北极协议谈判行为体也许会越来越多，但政府依然是最主要的行为体。

2. 科学家团体和环保非政府组织

科学家团体在 2011 年、2013 年和 2015 年分别召开三次科学家会议，开展对北冰洋公海的科学数据研究。除历次科学家科学会议外，2012 年 4 月，来自 67 个国家超过 2000 名科学家联合发函，敦促 A8 在科学研究基础上尽快达成北冰洋公海捕捞业协议，以保护北冰洋公海海域生态可持续发展。科学家们通过提供对北冰洋公海渔业领域的研究成果，使 A5+5 各国不断加深对北冰洋公海捕捞业的认识与了解，进一步深化了十国在该地区的共同利益。与此同时，由皮尤慈善信托基金资助的北冰洋捕捞业问题国际学术研讨圆桌会议也为北冰洋治理做出贡献，为实现可持续利用北冰洋公海捕捞业提供了科学且具体的建议，并为后续的“A5+5”十方会谈打下良好的谈判基础。

（二）北极域外国家首次参与北极问题谈判

北极地区目前已签署的《北极航空和海上搜救合作协议》、《北极海洋石油污染预防和应对合作协议》和最新签署的《加强北极国际科研合作协议》都是 A8 在北极理事会框架下所协商谈判继而签署的协议。而北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判超出环北极国家范围，让更多北极重要利益攸关方参与到北冰洋公海协议谈判中，参与国家范围扩大，相较而言“A5+5 模式”下的北冰洋公海禁止商业性捕捞协议谈判更具意义。

（三）共同利益

独特的地理位置和在全球生态环境中的重要地位决定了北极与各国的环境安全密切相关，北极一丝一毫的环境变化都会对全球的生态产生重大影响，从这个角度来说，全世界各个国家都是北极地区的利益相关者，各国在北极都具有共同的国家利益。另一方面，《联合国海洋法》中规定“公海对所有国家开放，不论其为沿海国或内陆国。”“任何国家不得有效地声称将公海的任何部分置于其主权之下。”等条款，因《联合国海洋法》同样适用于北极，所以各国在北冰洋公海均享有共同的国家利益。第三，



北极地区治理千头万绪,牵涉到政治、法律、环境、渔业捕捞等各个方面,与全球经济政治密不可分,与每个国家息息相关,任何国家都不能当“局外人”和“旁观者”,每个国家都有参与北极地区治理的责任与义务。对北极和北冰洋公海的治理单靠个别国家的力量无法妥善解决,必须通过各国的合作共同达成集体行动的一致,才能有效促进该地区的可持续发展。既有的北极治理模式均以环北极八国为主,而“A5+5模式”中的十国缘于相同的利益攸关国家身份及共同的政治、经济目标追求,形成“联盟”,商讨十国在北冰洋公海的共同利益,很好的促进了北冰洋公海捕捞业和公海环境保护问题上各国之间的合作。

(四) 针对性

目前,北极治理主要基于无约束性的“软法”和有约束性的“硬法”的混合,缺乏统一、全面、有针对性的制度。就北极捕捞业治理制度而言,虽然原则上北极捕捞业治理遵循《联合国海洋法公约》等影响广泛的国际公约及措施,然而,这些公约都有其局限之处,不能较好地解决北冰洋公海治理中出现的新问题。而“A5+5模式”相较于《联合国海洋法公约》等条约和北极理事会来说,在北冰洋公海问题上更加具有针对性。“A5+5模式”是北极利益攸关方十国专门就防治在北冰洋公海区域进行无管制商业捕鱼行为问题中的共同利益而进行的谈判模式,更加针对北冰洋公海捕捞业。如果A5+5十国在接下来的十方谈判中就无管制商业性捕捞问题达成最终协定,那么该条约将是完全针对于北冰洋公海捕捞业治理的条约,它将规范所有国家在北冰洋公海的商业性捕捞行为,将更好地保护北冰洋公海健康的海洋生态系统。

三、三种北极治理模式与“A5+5模式”比较研究

(一) 命运共同体模式与“A5+5模式”

“A5+5模式”从本质上来说与丁煌学者提出的“命运共同体理念”有异曲同工之处,都认同北极事务具有广泛性、国际性,北极的治理不能仅限于北极国家参加。在“命运共同体”这一共有观念下,北极治理主体身份将被建构为朋友,其利益也被建构为共同利益中的个体利益。“A5+5模式”和“命运共同体理念”都跳出北极地区地缘政治的禁锢,让更多的国家有机会参与到北极的治理过程中来。该模式与北极地区其他领域谈判模式最大的不同之处就在于已有模式中的行为主体都局限于北极八国,具有明显的排他性,再加之《努克宣言》的规定从客观上限制了北极域外行为体



参与北极治理的进程。北极八国一直以“内部协商，外部排他”的方式来处理北极领土、权益问题，而“A5+5模式”将协商谈判的范围扩大到北极域外国家。

(二) 北极理事会“域内自理化”与“A5+5模式”

“A5+5模式”与北极理事会“域内自理化”相较而言，相同之处在于两种模式下的治理行为体都从其自身根本权益出发，进而巩固行为体之间的共同利益和相同身份认同，达成某种“联盟”，对北极进行治理。最大的不同点是在以往的北极区域治理模式中，政府行为主体被北极国家所主导，由A5和A8构成的区域治理模式强调北极区域内部的身份认同，具有极强的排他性。“A5+5模式”打破了北极沿岸国家在北冰洋公海渔业管理方面的单边主义和区域治理，跳出了北极地区地缘政治的禁锢。而北极理事会及其自理化进程则饱受诟病，北极理事会将治理行为体范围限制在北极国家之内，自理化趋势和北极国家的单边主义排他性愈演愈烈，不考虑域外国家的北极利益诉求。从一定程度上说，“A5+5模式”解决了肖洋所提出的北极理事会“域内自理化”问题，让更多的北极域外国家参与治理公海捕捞业。

(三) 嵌入全球治理的包容性北极治理与“A5+5模式”

“A5+5模式”与杨剑所提出的“嵌入全球治理的包容性北极治理”相比较而言，共同点是两种模式都跳出了北极区域治理和单边治理的桎梏。杨剑认为在全球化深入发展和当代国际体系深刻转型的时代大环境之中，北极区域治理很难与全球治理相互切割，北极治理需要嵌入全球治理的进程中才能真正达到预期的治理效果。从这一方面来说，“A5+5模式”更是北极治理模式新突破，除了环北极国家、北极域外国家的参与之外，科学家团体、环保类非政府组织和原住民组织都积极参与到北冰洋公海的治理中。二者不同点在于“A5+5模式”是现实层面上理论与实践的结合，是正在开展着的关于北冰洋公海捕捞业的治理模式，在“A5+5模式”中，在承认北极域内国家及相关制度的合法性的同时，又不断促进域内国家与域外利益攸关方及域外非政府行为体之间的合作。而杨剑所提出的嵌入全球治理的包容性北极治理暂时上还是理论层面的论述，并未落实到具体实践中。从此角度比较而言，“A5+5模式”更加具有参考价值。

四、结语

“A5+5 模式”是北冰洋公海捕捞业谈判新模式,也是北极地治理模式的一大突破,同时更是北极重要利益攸关方与北极沿岸国在北极治理问题上合作的一个可行方式。如果这一模式运作良好,可以借鉴到北极地区未来其他问题的决上。当然,“A5+5 模式”也有它的不足之处,“A5+5 模式”除了美国、加拿大、俄罗斯、丹麦、挪威、中国、韩国、日本、冰岛、欧盟这十个国家外,忽视了其他北极域外国家(如新加坡、澳大利亚、印度等国家)的利益,忽略了这些地理位置上距离北极更远的国家的北极利益诉求。在未来,也许会有“A5+8 模式”、“A5+15 模式”、“A5+n 模式”的出现,让越来越多的域外国家有机会、有渠道参与到北冰洋公海捕捞业治理和北极地区的治理中。

北极地区的生态环境变化与世界各国的气候、经济、能源等息息相关,中国有义务更有责任保护北极地区的生态环境不受破坏,维护北极地区的和平与稳定。党的十八大提出要建设海洋强国的宏伟目标,极地强国建设是海洋强国建设的重要组成部分,极地也是关系国家利益的“战略新疆域”。习近平总书记在十三五规划中指出中国要推动建设新兴领域(网络、深海、太空、极地等“全球公域”)等方面的“新规则”。中国参与北冰洋公海禁止商业性捕捞协议的谈判和北极治理具有十分重要的现实意义,同时这也是中国参与全球治理的重要环节。中国要想在未来极地治理中占据一席之地,实现在北极地区的国家利益,就必须未雨绸缪,思考如何有效地参与北冰洋公海捕捞业治理、参与北极地区治理,进而实现对北极资源的可持续利用。



【极地文献翻译】**《关于俄罗斯公民和俄罗斯法人组织在南极活动的规定》**

张志军 翻译 李小涵 董跃 校对
(兰州大学法学院 中国海洋大学极地研究中心)

2012年6月5日, 莫斯科, 第50-FZ号俄罗斯联邦法律

2012年5月18日, 俄罗斯国家杜马通过

2012年5月30日, 俄罗斯联邦委员会批准

第1条 用语解释

以下为本联邦法所使用的主要术语:

1) 南极——是指南纬60度以南的区域, 包括该地区的所有冰架;

2) 《南极条约》——是指1959年12月1日签订于华盛顿特区的《南极条约》;

3) 南极条约体系——是指包括以下文件在内的条约体系:

1959年12月1日签订于华盛顿特区的《南极条约》; 1991年10月4日签订于马德里的《关于环境保护的南极条约议定书》; 1972年6月1日签订于伦敦的《南极海豹保护公约》; 1980年5月20日签订于堪培拉的《南极生物资源保护公约》; 南极条约协商会议通过的、建议和决议; 根据《南极生物资源保护公约》成立的南极生物资源保护委员会通过的保护实施办法。

4) 南极活动——是指任何由俄罗斯公民及其法人组织在南极进行的, 受俄罗斯联邦的国际法、本联邦法、其他联邦法以及联邦规范性法案所规制的活动;

5) 活动者——是指在南极组织和进行活动的俄罗斯公民或其法人组织(包括政府活动者和非政府活动者)。此处所述之活动包括获得在南极进行活动的许可的、并有外国公民和(或)外国法人组织和(或)无国籍人参与的活动;

6) 政府活动者——是指受俄罗斯联邦政府委派, 为俄罗斯联邦的利益(包括为履行俄罗斯联邦的国际义务)而在南极组织和实施活动的活动者;

7) 非政府活动者——是指以私人名义在南极组织和实施活动的活动者;

8) 南极活动许可(以下也可简称“许可”)——是指经俄罗斯联邦政府授权的执行机构颁发的、确定南极活动要求和规定的许可;



- 9) 观察员——是指经有法定资格的实施主体正式授权并负责监督“许可”所涉及的相关要求与规定执行情况的政府官员；
- 10) 环境紧急事件——是指对南极环境造成重大不利影响或者对其构成重大威胁的事件；
- 11) 应急措施——是指环境紧急事件发生时，为了防止、降低、减轻环境紧急事件的影响，而采取的合理（适当、可行、符合比例原则）的行为措施，包括为了前述目的而在相应情况下对南极区域进行清理的行为和对该环境紧急事件的规模及其影响进行评估的行为。

第2条 适用南极活动的法律规定

1. 俄罗斯公民及其法人组织在南极进行活动期间所产生的（法律）关系受俄罗斯联邦宪法、公认的国际法准则与国际惯例、俄罗斯联邦签署的国际协定、后续通过的联邦法律及其他联邦规范性法案的规制。
2. 本条第1款中规定的但不受俄罗斯联邦签署的国际协定规制的（法律）关系应遵循本联邦法、其他联邦法以及不同于前述各法的联邦规范性法案的规定。

第3条 南极活动原则

在南极进行活动应遵循以下原则：

- 1) 仅为和平目的利用南极；
- 2) 国家间互惠合作；
- 3) 科学研究自由；
- 4) 保护南极的环境及其各个独立与相互联系的生态系统。

第4条 对南极活动的政府规制

对南极活动的政府规制包括：

- 1) 确认南极活动的主要开展方向；
- 2) 指派政府活动者并支持其活动；
- 3) 组织和实施在南极的视察，包括根据《南极条约》第七条的规定，对在南极的工作站、设施和设备以及货物或人员装卸点上的一切船舶和飞行器进行视察；
- 4) 对活动者在南极进行的活动实施管理和监督；
- 5) 规定南极活动的安全要求并为其提供经济支持；
- 6) 规定俄罗斯公民及其法人组织在南极进行活动期间违反规制相关（法律）关系的本联邦法、其他联邦法或者联邦规范性法案时责任的认定。

第5条 为俄罗斯联邦利益而在南极进行活动的组织

1. 俄罗斯联邦政府的任务是为相关活动设定主要开展方向。本款所称活动,是指为了俄罗斯联邦的利益而在南极进行的活动以及经授权代表俄罗斯联邦参与南极条约各机构之工作的执行机构所进行的活动。
2. 为俄罗斯联邦利益而在南极进行的活动,应由经俄罗斯联邦政府授权的执行机构或政府活动者开展。
3. 根据经俄罗斯联邦政府授权的执行机构的提案,俄罗斯联邦政府决定组织和实施在南极的视察,包括根据《南极条约》第七条的规定,对南极的工作站、设施和设备以及货物或人员装卸点上一切船舶与飞行器的视察。
- 4 南极科学研究(包括地理学、水文学、地球物理学、地质学和地球化学研究)、南极环境监测,以及为俄罗斯南极工作站和以俄罗斯南极科考队的冬季与季节性考察队形式组建的季节性考察基地提供支持之活动的组织和实施工作,由经联邦政府授权的执行机构负责。
5. 为了使南极活动的组织工作符合俄罗斯联邦的利益,应由经俄罗斯联邦政府授权的执行机构决定进行俄罗斯南极科考活动的政府活动者人选(以下简称“经授权的政府活动者”)。俄罗斯南极科考队进行活动所需相关基础设施的建设及保障工作,由该政府活动者负责。
6. 俄罗斯南极科考队应以经授权的政府活动者的名义进行活动。
7. 俄罗斯南极科考队在南极进行活动的相关因素(包括队伍规模和交通补贴)以及进行活动的实施计划应由俄罗斯联邦政府决定。
8. 俄罗斯南极科考队在南极进行活动的经费,应从活动该年的联邦财政预算,或者为实现前述活动目标而设定的计划期限内的总财政预算,或者其他未被俄罗斯联邦立法禁止的财政来源中支出。
9. 俄罗斯南极科考队使用的基础设施应具备信息标识,并标注其为俄罗斯联邦所属的财产。标注方式应由经俄罗斯联邦政府授权的执行机构决定。
10. 参与俄罗斯南极科考队的自然人,包括船舶或飞行器上的船员和机组人员,根据俄罗斯联邦关于在极北部地区的组织机构中工作的自然人的有关立法,享有以下保障和权益:
 - 1) 区域性薪酬系数;
 - 2) 在南极工作期间额外比例的工资加成。
11. 区域性薪酬系数和在南极工作期间额外比例的工资加成的支付数额和支付指令由俄罗斯联邦政府确定。



12. 参加俄罗斯南极科考队的自然人，包括船舶或飞行器上的船员和机组人员，享有每年额外44个日历日的带薪假期。

13. 参加俄罗斯南极科考队的自然人享有免费食宿、衣物补贴以及医用药物，其数量由经俄罗斯联邦政府授权的执行机构确定。

第6条 在南极进行活动的许可

1. 计划在南极进行活动的俄罗斯公民及其法人组织必须获得许可。

2. 从事个体经营的俄罗斯公民或其法人组织计划在南极进行某项活动，且根据2011年5月4日的第99-FZ号联邦法《关于个人活动的许可》或者其他联邦法，该活动在俄罗斯联邦境内进行也应获得相应许可的（以下简称“许可活动”），则获得在南极进行该活动许可的必要前提为已在境内获得该活动许可。

3. 许可应由经俄罗斯联邦政府授权的执行机构颁发。许可内容、颁发规则、暂时失效、许可限制、许可续期、许可终止或废除的相关规定由俄罗斯联邦政府决定。

4. 许可还应符合以下活动者进行有关活动的要求和规定：

1) 符合本联邦法及后续通过的联邦规范性法案的相关要求；

2) 符合在南极进行“许可活动”的相关要求；

3) 无偿向经俄罗斯联邦政府授权的执行机构提供基于在南极进行活动而获得的科研数据和科研成果。

5. 对活动者是否符合本条第4款中有关要求和规定的监督，应遵循俄罗斯联邦政府制定的相关规则。

第7条 与南极活动有关的安全问题

1. 活动者应保障其南极活动的安全性，并负有保障与其签订协议的、在南极的其员工或其他自然人安全的义务，包括保障以旅游为目的前往南极的自然人安全的义务，同时还负有保障其行为未影响南极环境安全的义务。

2. 在南极进行活动前，活动者应制定紧急情况下的应急计划，并购买民事责任保险或采取其他措施，以保证应急措施、搜救行动、医疗救助和执行撤离的相关费用的足额支付。

3. 为了避免对南极环境造成不利影响并为保障与活动者签订协议的、在南极的其员工或其他自然人的生命和健康安全，经俄罗斯联邦政府授权的执行机构应协同其他相关的执行机构，批准有关在南极进行活动和进行该类活动所使用的设施的相关安全法规。

4. 在许可有效期内，活动者应根据南极条约体系的规定，对因其活动在南极所产生的废物进行定期清理。

5. 非政府活动者在南极进行活动所使用的设施以及因其活动所产生的废物,应在许可失效后三年内,由其转移出南极。

第8条 活动者民事责任中经济问题

1. 非政府活动者在南极的活动仅在具有经济担保的情况下才应被许可进行。该经济担保有两种方式:一是承保造成第三方损害的非政府活动者的民事责任保险协议(以下简称“民事责任保险协议”),二是在造成第三方损害的情况下能保证非政府活动者恰当履行义务的银行担保。

2. 本联邦法所称“第三方”,是指非政府活动者在南极进行活动而造成环境紧急事件发生时,已采取应急措施和(或)基于其而采取应急措施的俄罗斯联邦和(或)作为南极条约体系中国际协定缔约国一方的其他国家。

3. 经济担保应能保证向俄罗斯联邦和作为南极条约体系中国际协定缔约国一方的其他国家支付用于赔付因采取应急措施所花费的相应到期款项或可预期款项。经济担保中的赔付义务不适用于政府活动者,该情形下当第三方受到损害时,恰当履行义务的保证方为俄罗斯联邦。非政府活动者不履行其计划内的南极活动提供经济担保义务的,不予颁发许可。

4. 民事责任保险协议的保险人可以是根据俄罗斯联邦立法在俄罗斯联邦境内合法注册的保险机构(以下简称“保险人”)。该机构必须已获得有权针对第三方所受损害的民事责任从事保险业务的许可(执照)。

5. 银行担保的保证人可以是根据俄罗斯联邦立法在俄罗斯联邦境内合法注册的银行或者其他信用机构(以下简称“保证人”)。

6. 民事责任保险的相关规则和银行担保的出具应根据相应的民事立法以及本联邦法中的特别规定确定。

7. 经济补偿的数额应根据南极条约体系所确立的要求,由民事责任保险协议或银行担保确定,且不得少于:

1) 非政府活动者使用船舶在南极进行活动,船舶吨位不超过2000吨的,该数额为100000个单位;船舶吨位为2001吨至30000吨的,在此吨位范围(较2000吨)每增加一吨,相应数额增加40个单位;船舶吨位为30001吨至70000吨的,在此吨位范围内(较30000吨)每增加一吨,相应数额增加30个单位;船舶吨位超过70000吨的,在此吨位范围内(较70000吨)每增加一吨,相应数额增加20个单位;

2) 非政府活动者在南极进行活动但未使用船舶的,该数额为100000个单位。



8. 本联邦法所称“1 个单位”，是指 1 个单位的特别提款权。俄罗斯卢布兑换特别提款权的数额应根据民事责任保险协议签订日或银行担保出具日当天国际货币基金组织适用于该数额的定值方法进行计算确定。
9. 经济担保的有效期由民事责任保险协议或者银行担保确定。
10. 经济担保的有效期应根据许可的有效期以及其他具体情形确定。当俄罗斯联邦或者作为南极条约体系中国际协定缔约国一方的其他国家根据本联邦法规定的要求在经济担保有效期内向保险人或保证人提交赔付要求的，该要求应得到满足。
11. 在经济担保有效期内发生环境紧急事件，并导致第三方采取应急措施，且该应急措施经有效的法庭判决确认应得到恢复或补偿的，保险人应支付保险赔偿金，保证人也应基于银行担保支付相应款项。
12. 法院判决发生在经济担保有效期外，但环境紧急事件发生在经济担保有效期内的，保险人应根据民事责任保险协议支付保险赔偿金，保证人也应基于银行担保支付相应款项。
13. 对银行担保项下相应款项的索赔要求应在银行担保有效期内以书面形式向保证人提出。
14. 对民事责任保险协议项下保险赔偿金的索赔要求应根据俄罗斯联邦的相关立法在时效期限内提出。
15. 对银行担保项下相应款项的索赔要求或对民事责任保险协议项下保险赔偿金的索赔要求在提出时，应附以有效的法院判决原件或经合法认证的法院判决副本。
16. 保险人或保证人应自收到相关索赔要求及其所附材料之日起 90 个日历日内，满足民事责任保险协议项下保险赔偿金的索赔要求或银行担保项下相应款项的索赔要求。

第 9 条 对南极活动所引发事件的调查

1. 对南极环境破坏事件、俄罗斯公民或与活动者签订协议的其他国家的自然人在南极失踪的紧急事件、俄罗斯公民或与活动者签订协议的其他国家的自然人生命健康在南极受到威胁的事件，以及在南极进行活动过程中发生的其他事件（以下简称“事件”）的调查，应在观察员参与的情况下，由前述活动者组织和开展。调查的目的是确定事件发生的原因并采取措施防止将来该类事件的再次发生。
2. 对政府活动者在南极进行活动期间所引发事件的调查，应由经授权政府活动者中离事件发生地最近的俄罗斯联邦南极工作站或季节性考察基地中负责俄罗斯联邦南极科考队活动的官员（俄罗斯南极工作站或季节性考察基地的负责人）参与。
3. 基于事件调查所形成的材料和文件应说明事件发生的情形和原因，以及是否存在活动者在南极活动期间违反在南极进行活动的许可所确立的要求和规定的事实。



4. 基于事件调查所形成的材料和文件应得到参与该调查的观察员的认可。
5. 在事件调查过程中发现行政违法行为的, 观察员应向根据俄罗斯联邦行政法典授权制定有关规定的有权机构提交证明出现该行为的材料和文件。
6. 在俄罗斯南极科考队使用的基础设施中发现犯罪行为的, 应根据俄罗斯联邦刑事诉讼法典启动刑事案件程序并进行刑事调查。
7. 非政府活动者在南极进行活动期间引发意外事件致使自然人死亡(失去生命)的, 该非政府活动者应立即采取一切切实可行的方式通知观察员和相关的俄罗斯联邦外交代表团或领事办公室。该外交代表团或领事办公室应为非政府活动者及与其签订协议的在南极的其员工或其他自然人离开南极时所经过地区的所在国的俄罗斯联邦外交代表团或领事办公室。死亡(丧生)自然人的遗体从南极运回俄罗斯联邦境内的费用应由非政府活动者承担; 无法运回的, 经死亡自然人的配偶或其近亲属以及观察员同意, 应由非政府活动者组织将死亡(丧生)自然人遗体在南极下葬的相关事宜。非政府活动者在南极进行活动期间发生死亡(丧生)自然人遗体下葬的事实与该下葬地点均应得到非政府活动者的代表和观察员的共同签字认可。

在南极死亡(失去生命)的自然人为俄罗斯南极科考队成员的, 经死亡自然人的配偶或其近亲属同意, 经授权的政府活动者应承担将死亡(丧生)自然人的遗体运回俄罗斯联邦境内的费用(后续有关费用应由作为俄罗斯南极科考队成员的该自然人的雇主偿付)。无法将死亡(丧生)自然人的遗体运回俄罗斯联邦境内的, 经死亡自然人的配偶或其近亲属同意, 应由俄罗斯南极工作站或者季节性考察基地的负责人组织将死亡(丧生)自然人遗体在南极下葬的相关事宜。作为俄罗斯南极科考队成员的自然人在南极下葬的事实与该下葬地点均应得到俄罗斯南极工作站或者季节性考察基地负责人的签字认可。
9. 遗体下葬的形式与下葬地由经俄罗斯联邦政府授权的联邦执行机构决定。
10. 作为俄罗斯南极科考队成员的自然人在南极死亡后, 应由医生出具死亡证明。该死亡证明经俄罗斯南极工作站或者季节性考察基地的负责人确认, 作为国家正式死亡登记的依据。

第10条 搜救行动与紧急事件所造成后果的消除

1. 组织搜救行动和消除紧急事件所造成的后果, 应由活动者自行承担相关费用。
2. 本条第1款所述活动中与俄罗斯南极科考队在南极进行活动有关的, 应由经授权的政府活动者承担相关费用。
3. 为开展本条第1款所述活动, 并与非政府活动者为了俄罗斯联邦的利益而在南极进行活动有关的, 应由参与该类活动的政府活动者和其他法人组织承担相关费用。

第11条 违反规制俄罗斯公民及其法人组织在南极进行活动过程中所产生的(法律)关系的本联邦法、其他联邦法及不同于前述各法的俄罗斯联邦规范性法案时责任的承担

违反规制俄罗斯公民及其法人组织在南极进行活动过程中所产生的(法律)关系的本联邦法、其他联邦法及不同于前述各法的俄罗斯联邦规范性法案的,应根据俄罗斯联邦立法承担相应的民事责任、纪律处分、行政责任及刑事责任。

第12条 活动者对南极环境造成损害的民事责任

1. 活动者在南极进行活动期间对南极环境造成不利影响的(以下简称“对南极环境造成的损害”),应根据恢复南极被破坏环境的实际花费进行赔偿。
2. 对南极环境造成损害的,无论造成损害一方是否为故意,均应进行赔偿。该损害包括因活动者在南极进行活动而造成的所有损害和在环境紧急事件中因未采取应急措施而造成的损害。
3. 活动者应对其造成的南极环境损害承担民事责任。该损害包括与其签订协议的、在南极的其员工或其他自然人,以及以旅游为目的在南极的自然人作为或不作为所造成的损害。
4. 活动者在南极进行活动而造成环境紧急事件的,应采取应急措施。应急措施的大致项目清单、规模、性质以及其费用的计算方法由俄罗斯联邦政府决定。
5. 活动者在南极进行活动造成环境紧急事件而未采取应急措施的,应向俄罗斯联邦、作为南极条约体系中国际协定缔约国一方的其他一国或多国以及俄罗斯联邦签署的国际协定中规定的其他法人组织赔付其因采取相关应急措施的所花费用。

第13条 本联邦法的生效

1. 本联邦法自其正式颁布之日起生效,本法第8条及第12条除外。
2. 本联邦法第8条及第12条自2013年1月1日起生效。

俄罗斯联邦总统
弗拉基米尔·普京

【中心学术活动】

1. 夏立平应聘担任中国极地科学技术委员会委员

12月28日,国家海洋局在北京召开中国极地科技委成立暨第一次会议。同济大学国际与公共事务研究院院长、教育部国别和区域研究基地·同济大学极地与海洋研究中心主任夏立平应聘担任中国极地科学技术委员会委员,出席会议。中国科技部前部长、中国科学院院士徐冠华担任委员会主任。国家海洋局副局长林山青等担任委员会副主任。

2. 夏立平教授在“新时代冰上丝绸之路战略研讨会”做专题发言

2017年12月16日,由上海交通大学极地与深海发展战略研究中心、上海高校智库&上海市社会科学创新研究基地“国家海洋战略与权益研究基地”,联合《人民论坛》杂志社、中国气象科学院极地气象研究室共同举办的“新时代冰上丝绸之路战略研讨会”在上海交通大学成功举办。来自国内顶尖研究机构和高校的极地问题专家参加了本次研讨会。在会上,同济大学国际与公共事务研究院院长、教育部国别和区域研究基地·同济大学极地与海洋研究中心主任夏立平教授就第二个议题“冰上丝绸之路与新型国际关系”做了专题发言并提出了政策建议。

3. “极地与海洋问题”系列讲座(一):“极地海洋生物资源法律制度”

2017年12月9日,由同济大学极地与海洋国际问题研究中心主办的“极地与海洋问题研究系列讲座”在同济大学综合楼1401成功举办。本次讲座邀请上海海洋大学海洋科学学院教授、上海海洋大学远洋渔业国际履约研究中心执行主任、美国皮尤海洋学者唐建业教授主讲了《极地海洋生物资源法律制度》。参加讲座的有中心副主任潘敏教授、王传兴教授以及研究极地和海洋问题的研究生和本科生。潘敏教授主持了本次讲座。

潘敏教授代表与会师生对唐建业教授的到来表示热烈欢迎,并详细介绍了唐建业教授的研究领域。唐建业教授是国内极地与海洋生物资源法律与政策、国际海洋法、海洋管理等方面的专家,并多次参加2017年联合国国家管辖外海洋生物多样性养护与可持续利用筹备委员会会议(BBNJ PrepCom),2010年以来的南极海洋生物资源养护委



员会 (CCAMLR) 会议, 2015-17 年间六轮北冰洋公海渔业政府磋商会议等多场国际多边会议。

唐教授对极地海洋生物资源法律制度进行了全方位的论述, 从南极海洋生物资源和北冰洋公海渔业政府间磋商两个方面内容分别进行了深入的梳理和解读, 并借助详实的数据、严密的逻辑和生动的一手素材, 让师生对极地海洋生物资源法律制度有了更深刻、更系统的认识。随着气候变暖和人类活动日益频繁, 南极海洋生物遭受的威胁日益增长。为加强对南极海洋生物的保护, 南极条约协商国在签署《南极条约》后, 于 20 世纪 70 年代先后签订一系列海洋生物资源养护条约。1980 年, 南极海洋生物资源养护委员会 (CCAMLR) 正式成立, 成为作为养护南极生物资源的重要区域性组织。在近些年的实践中, 海洋保护区 (MPA) 成为 CCAMLR 保护南极海洋生态系统的重要举措。

在北冰洋公海禁捕协议谈判方面, 唐教授结合自己丰富的与会经历, 先对谈判过程进行了详细介绍, 接着着重分析了三次高官会议和三次科学家会议上与会国的立场, 并对 2015 年达成的《奥斯陆宣言》作深度解析。最后, 唐建业教授将北冰洋公海渔业政府间磋商中存在的法律及政策问题总结为五点内容: 现状及未来发展趋势、如何进行调查与研究、调查研究结果与决策、科学调查与监测管理、科学调查与正式建立 RFMO, 并针对上述问题提出自己的见解。

在互动环节, 唐教授详细全面地回答了与会学生和老师提出的一系列问题。最后, 由中心副主任王传兴教授对讲座进行了总结, 指出极地海洋生物资源法律制度是极地问题研究的重中之重, 唐教授结合自己丰富的参会经历对极地海洋生物资源法律制度进行了深入的分析, 为与会师生带来了意义深远的启示。(徐理灵撰稿)

4. 芬兰拉普兰大学教授获国家外专局资助来我院讲学

2017 年 11 月 17 日-30 日, 芬兰拉普兰大学社会科学系 Lassi Heininen 教授来我院讲学, 此次讲学受到外国专家局资助, 与同济大学国际与公共事务研究院院长夏立平教授、极地与海洋国际问题研究中心副主任王传兴教授、潘敏教授、苏平博士等进行了学术交流。期间, Lassi Heininen 教授开展分别以“北极理事会与中国参与”、“北欧与治理”和“北极与国际关系理论”为主题的多场高质量讲座。11 月 29 日, Lassi Heininen 教授、丹麦格陵兰大学 Maria Ackrén 副教授与芬兰拉普兰大学 Laura Olsén 博士、赫尔辛基大学 Jussi Huotari 博士一行四人访问政治与国际关系学院, 围绕各自研究成果进行学术交流, 并探讨北欧参与国际组织的经验。



5. 夏立平教授和潘敏教授分别获教育部国别和区域研究专项课题

2017年9月12日,接教育部财务司通知,同济大学国际与公共事务研究院院长、教育部国别和区域研究基地·同济大学极地与海洋研究中心主任夏立平教授获得教育部国别和区域研究专项课题“北极区域合作机制研究”;同济大学极地与海洋研究中心副主任潘敏教授获得教育部国别和区域研究专项课题“南极区域合作机制研究”。





征稿通知

《极地国际研究通讯》刊载有关极地政治、极地治理和极地政策方面的研究成果。欢迎各位专家学者投稿。来稿字数不限。来稿请投寄 bispr2012@163.com, 并注明作者单位和联系方式。

