

北极海域 200 海里外大陆架划界与北极区域法律制度的建构

黄德明 章 成

摘 要 北极海域 200 海里外大陆架划界的法律问题与北极区域法律制度建构的路径选择有紧密关联。对北极海域 200 海里外大陆架划界法律问题的认识,必然涉及对于北极区域法律制度建构的路径选择和前景判断。北极海域 200 海里外大陆架划界法律问题的解决尚需时日,而北极区域法律制度的建构有助于为北极国家与非北极国家的制度合作提供保障。在认同国家在北极事务上的优先权的同时,中国应加强对北极海域 200 海里外大陆架划界问题的法理解读,以及对北极区域法律制度建构议题的规范参与,以便更好地促进各方的合作共赢,维护中国和广大非北极国家在北极地区的合法权益。

关键词 北极海域 200 海里外大陆架 划界 北极区域法律制度

作者黄德明,武汉大学法学院教授;章成,武汉大学法学院博士研究生。

北极地区是一个以北极点和北冰洋为中心,以海域为构成主体的北半球高纬度区域,^①其具体面积因南部界限的不同定义而存有一定的差异。^②目前广泛用以划定北极地区和北极海域边界的方法,主要有“北极圈线划分法”和“最热月 10°C 等温线划分法”两种。北极海域的具体范围则包括:北冰洋中心区域、巴芬湾、巴伦支海、波弗特海、楚科奇海、喀拉海、东西伯利亚海、拉普捷夫海、格陵兰海以及哈德逊湾,总面积计 1405.6 万平方公里。^③俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)、美国、挪威、冰岛、瑞典和芬兰八个国家均有部分主权管辖范围位于北极圈线内,因此这些国家又被统称为政治地理意义上的“北极国家”,其中俄罗斯、加拿大、丹麦、美国和挪威的部分海岸线直接濒临北冰洋,对北极海域拥有最大份额的权利诉求。近年来,以潜能巨大的北极资源为争夺

* 本文系 2012 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“全球安全基本法律问题研究”(项目批准号:12JJD820004)和 2012 年江西省高校人文社科规划项目“国际法上的主权和海洋剩余权利研究”(项目批准号:12FX17)的阶段性成果。

① See David A. Colson, “The North Polar Region: Geopolitics and International Law of the Sea”, in Kuen-chen FU (ed.), *University of Virginia Law of the Sea Papers: A Collection of Selected COLP Annual Conference Papers, 1977 - 2007*, Xiamen University, 2010, pp. 115 - 119.

② See Barry Hart Dubner, “On the Basis for Creation of New Method Defining International Jurisdiction in the Arctic Ocean”, 13 *Missouri Environmental Law & Policy Review* (2005), pp. 211 - 245.

③ See Alexander S. Skaridov, “The Polar Seas”, *supra* note ①, pp. 1048 - 1056.

对象的政治及法律争论日趋升温。^④ 而北极海域的外大陆架划界问题, 则成为北极问题中最具代表性的法律问题, 对于北极地区的资源权属分配乃至该区域的制度安排均具有重大的规范建构意义。

一、200 海里外大陆架的概念及其划界规则的法律基础

(一) 200 海里外大陆架的概念

北极地区的主体部分是海洋, 因此海洋法处于北极区域性国际法律制度的中心地位。1982 年《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》) 是处理现代海上活动所引起国际问题的有效法律基础。自 1945 年《杜鲁门公告》颁布以来, 沿海各国对大陆架权利诉求增加, 推动了现代国际海洋法的发展, 并逐渐使其上升为具有国际习惯法意义的法律制度。^⑤ 与之前有关大陆架的国际法律文件相比, 《公约》完善了大陆架的定义, 并且对大陆架的宽度提出了重要的限定标准, 确定了划定大陆架的外部界限, 包括其最大界限即 200 海里外大陆架的外部界限的认定标准和划界规则。有关国家对北极海域的外大陆架权利划分主张也出于此。

根据《公约》第 77 条的规定, 沿海国对大陆架并不享有完全的主权, 仅拥有类似于专属经济区的功能性权利和管辖权。^⑥ 根据《公约》第 76 条第 1 款, “沿海国的大陆架包括其领海以外依其陆地领土的全部自然延伸, 扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土”, 而“外大陆架”则是“超过 200 海里大陆架”一词的简称, 结合该条第 4 款的规定可知, 200 海里外大陆架应为沿海国陆地领土自然延伸超出从该国领海基线量起到 200 海里距离以内区域的海底陆架部分。它的出现是第三次联合国海洋法会议期间宽大陆架国家和窄大陆架国家博弈的产物。需要澄清的是, “外大陆架”在法律上并非独立的概念, 只是学界为了行文方便所采取的约定俗成的通称。纵观整部《公约》也无“外大陆架”的提法。因为“200 海里外大陆架”与“200 海里以内大陆架”在地质构造上并非相互分离, 200 海里外大陆架的法律地位实质上是由于《公约》的规定而具有了一定的特殊性。《公约》提供了一套相异于“200 海里以内大陆架”的“200 海里外大陆架划界规则”(包括实体规则和程序规则), 沿海国对位于其上的非生物资源拥有开发的优先权; 与此同时, 对其非生物资源的开发, 沿海国还须根据《公约》第 82 条缴纳费用或实物, 200 海里以外大陆架的上覆水域和上空则属于公海地位。

(二) 200 海里外大陆架划界规则的法律基础

200 海里外大陆架划界规则以《公约》的相关规定为其直接法律基础和渊源, 这也是其与 200 海里以内大陆架制度的一大区别所在。如果说大陆架法律制度的确立是对“领海之外即公海”的海

^④ See Susan Joy Hassel, *Impacts of the Warming Arctic (ACIA)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 12.

^⑤ See R. R. Churchill & A. V. Lowe (eds.), *The Law of the Sea*, Manchester: Manchester University Press, 1999, pp. 142-143.

^⑥ See Tomas H. Heidar, “The Legal Issues of Delimitation on the Continental Shelf”, *supra* note ①, pp. 1207-1219.

洋法传统观念的重大冲击,^⑦ 那么, 由《公约》首创并以之为直接法律基础的 200 海里外大陆架划界规则, 在其甫一通过便更是引起国际关注。200 海里外大陆架划界规则并不像国际海洋法理论体系下的领海、公海等传统概念那样, 是在长期概念演绎和实践总结的基础上形成和演进的。即使像专属经济区、200 海里以内大陆架这样较为“时新”的概念, 在被正式赋予具有普遍性意义的协定法形式之前, 也经历了从十几年到几十年不等的国际习惯法形成过程。而 200 海里外大陆架划界规则在其诞生之前缺少其他形式的国际法渊源累积, 就直接以具有普遍适用效力的《公约》形式应用到国际海洋划界的实践当中,^⑧ 这就使世界海权地图面临有史以来最大规模的重新划定与调整, 促使“蓝色圈地运动”在世界范围内以前所未有的规模和速度公然铺开。各国不惜投入大量人力物力展开海底地质地貌的测绘调查, 为其蓝色圈地主张寻找有利证据, 以求在未来的海洋资源争夺战中占据先机。这是传统海洋法理论和实务中未曾出现过的全新问题。对于 200 海里外大陆架外部界限的划定, 《公约》设置了一套比之于 200 海里以内大陆架划界复杂得多的制度。

二、适用 200 海里外大陆架划界规则的法律标准

作为一项法律确权与测绘技术的混合体, 200 海里外大陆架划界规则在适用上也有很多限制性条件。并不是所有沿海国家都可以“理所当然”地划定 200 海里外大陆架, 只有邻接非常宽广的浅海大陆架地质构造的海区, 且其在同一海区内的陆地领土自然延伸不受他国领土自然延伸阻断的国家, 才能依据《公约》第 76 条的规定, 以划界申请案的形式向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架划界申请。该委员会虽然只负责对沿海国提出的关于扩展到 200 海里以外的大陆架外部界限的资料和其他材料进行技术审议, 但解释和适用《公约》是委员会的一项重要职能, 1999 年 5 月启用的《大陆架界限委员会科学和技术准则》进一步强化了委员会对《公约》尤其是第 76 条进行详细解释的职能。除了按照《公约》第 76 条和 1980 年 8 月 29 日第三次联合国海洋法会议通过的谅解声明, 为沿海国在划定大陆架界限时提供建议以外, 委员会还可经有关沿海国请求, 在编制相关资料时, 提供科学和技术咨询意见。^⑨ 可见, 大陆架界限委员会虽然不主持划界, 但对有关事项的决定和建议在相当程度上具有法律上的权威性和拘束力。有关国家应根据委员会的建议, 对其大陆坡脚定点或划界方法加以调整和修正, 以确定具有约束力的大陆架最后界限。

划定 200 海里外大陆架界限的首要前提, 是沿海国的大陆边从其领海基线量起超过 200 海里。符合 200 海里外大陆架划界前提的国家, 则须向大陆架界限委员会提交划界申请案, 通过委员会的审议程序, 才能确定其大陆架权利的行使边界。所有划界申请均须明确依循《公约》第 76 条第 4 至 6 款规定的“两类四项”划界标准, 即两项积极标准和两项消极标准。该条第 4 款确定了 200 海里外大陆架划界的两项积极标准。其一被称为“爱尔兰公式”, 规定作为 200 海里外大陆架外部界限的“每一定点上的沉积岩厚度至少应为至大陆坡脚最短距离的 1%”; 其二又称为“海德伯格公

^⑦ 参见朱文奇:《中国的和平发展需要国际法》,《法学家》2004 年第 6 期, 第 3 页。

^⑧ 参见雷筱璐:《论当代国际法上和平解决国际海洋划界争端的方法》,《暨南学报》2013 年第 4 期, 第 57 页。

^⑨ See Annex II to GA Resolution A/55/10 of 20 October 2000.

式”，即“每一定点相距大陆坡脚外不超过60海里”。确定“大陆坡脚”的位置是适用上述两项标准的共同前提，《公约》对“大陆坡脚”的定义是“无相反证明外的大陆坡底坡度变动最大之点”。该条第5款则是申请200海里外大陆架划界所不得违背的两项消极标准，即各国200海里外大陆架法权延展的边界不得突破“从领海基线量起350海里”或“2500米等深线外100海里”的距离限制。

在适用上述两款划界标准时，积极标准先于消极标准的适用。因为积极标准的作用是寻找200海里外大陆架在海床上的外部界限定点，这是沿海国划界申请案必须满足的首要前提；在初步确定了200海里外大陆架外部界限的定点之后，再由消极标准对其加以限制和修正。如果按照积极标准确定的定点没有超出“350海里”或“2500米等深线+100海里”的消极标准，则直接按“积极标准线”划定200海里外大陆架界限，不再考虑“消极标准线”；只有当按“积极标准线”划定的200海里外大陆架界限部分或全部溢出了消极标准的限制，才可根据“消极标准线”调整“积极标准线”中的溢出部分。两项积极标准在适用上具有任择性，两项消极标准亦然。在实践中，200海里外大陆架划界申请国通用的办法是：分别按两项积极标准，划出各自标准下可得的200海里外大陆架最大面积，再取两者的并集，即是200海里外大陆架界限的“积极标准范围”；然后分别按两项消极标准划出各自可得的最大限度范围，也取两者的并集，此为“消极标准范围”；再将“积极标准范围”与“消极标准范围”相比较，前者中未超出后者的部分，直接采划定前者所需的各自定点，前者中超出后者的部分，采划定后者所需的各自定点，将撷取的上述定点以经纬度坐标标出，并以长度各不超过60海里的若干直线相连接，就可划定200海里外大陆架的最终界限。

《公约》还区分了三种特殊形态的海底构造所须依循的200海里外大陆架划界规则：深洋洋底及其洋脊、海底洋脊和海底高地。根据《公约》第76条第3款的规定，沿海国的大陆边外缘不能扩展到深洋洋底、深洋洋脊及其底土，由于划定200海里外大陆架的前提是大陆边外缘必须距领海基线200海里以外，因此位于深洋洋底及其洋脊之上的国家，最多只能根据该条第1款关于“从领海基线到大陆边外缘的距离不到200海里的则扩展到200海里的距离”之规定，在其上划出一部分200海里以内的大陆架，而不能在其上申请划定200海里外大陆架；在海底洋脊之上则可以划出200海里外大陆架界限，只是根据该条第6款的规定，必须一律采取“350海里”的距离标准，而不适用“2500米等深线+100海里”的标准。比如像冰岛这样正好位于海底洋脊之上的国家，即使其没入水中的陆地领土按照“2500米等深线+100海里”标准可能延伸到非常远的距离，其200海里外大陆架界限也不能超出350海里。^⑩同条款又规定了但书：海台、海隆、海峰、暗滩和坡尖等海底高地是构成沿海国陆地领土自然延伸的大陆边的自然组成部分，不受“350海里”标准的严格限制，在此情况下，沿海国200海里外大陆架的最终界限有可能推进至350海里以外。由此，如果某一面积较大的海域有大量海底高地分布的话，这对该海域沿岸国家是极其有利的，而北极海域恰恰属于这种情形。

^⑩ 参见薛桂芳、王冠钰：《澳大利亚外大陆架划界初探》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2009年第6期，第24页。

三、北极海域 200 海里外大陆架划界申请案

目前, 北极国家中已经提交划界申请案的有俄罗斯、挪威、丹麦和冰岛四国, 但只有前两国的划界案涉及对北极海域的权利诉求。俄罗斯是最早提交北极海域外大陆架划界申请案的国家, 挪威的北极海域外大陆架划界主张则最先获得了委员会的认可, 丹麦和冰岛的外大陆架划界案尚未得出审议结果, 其内容也不涉及北极海域, 故此忽略之。但丹麦还未就格陵兰提交外大陆架划界申请, 因此丹麦在北极海域依然拥有潜在的大面积外大陆架划界主张。加拿大的 200 海里外大陆架划界诉请筹备工作也在紧锣密鼓进行当中。美国虽然非《公约》缔约国, 现阶段暂时不能向委员会申请阿拉斯加部分的外大陆架划界, 但美国做了相当充分的准备, 近几届美国政府对于批准《公约》一事也尤为重视。因此, 北极海域 200 海里外大陆架的划界牵涉各方的复杂角力, 在此择既有的俄挪两国的划界案加以简要评述。

(一) 俄罗斯北极海域 200 海里外大陆架划界申请案

俄罗斯是大陆架面积最大的世界海洋国家之一, 在北极海域沿岸国中拥有最长的海岸线。俄罗斯的大陆架约占世界大洋大陆架面积的 21%, 约为 620 万平方公里, 而位于北极海域的部分达 300 万平方公里。俄罗斯于 2001 年 12 月 21 日率先向大陆架界限委员会提交了 200 海里外大陆架划界案。^⑪ 这既是自 1994 年《公约》生效以来, 大陆架界限委员会收到的第一份 200 海里外大陆架划界申请, 也是第一份涉及北极海域 200 海里外大陆架界限划定的申请案。^⑫ 俄罗斯划界案囊括了包括中北冰洋海区在内的、面积为 158 万平方公里的海底区域, 其中北极部分的划界主张为 120 万平方公里, 几乎占北冰洋洋底面积的一半。^⑬ 环北极国家中的美国、丹麦、挪威和加拿大都对俄罗斯外大陆架划界案的北极部分提交了评论意见。加挪丹三国都不反对委员会审议俄罗斯在该区域的划界申请, 但提请委员会注意它们与俄罗斯在北极海域划界问题上的争议, 强调委员会的审议结果不应影响它们与俄罗斯之间的双边大陆架划界。美国则直接针对俄罗斯划界案的具体内容提出了反对性意见, 认为俄划界案不论是基于科学数据的来源搜集还是俄主张的法律基础均存在缺陷。^⑭ 委员会于 2002 年 3 月经过审议后认为, 俄罗斯划界案提交的信息资料不足, 因此不足以将横亘北冰洋海底中部的罗蒙诺索夫海岭视为是根据《公约》第 76 条第 6 款可以突破“350 海里”限制的海底高地。^⑮ 委员会建议俄罗斯对其划界案的北冰洋部分加以修改后再行提交。2007 年 8 月初, 俄联邦国家杜马副主席奇林加罗夫 (Chilingarov) 导演了一出“北冰洋底插旗行动”, 触发了各国新一轮的北极科考竞争。尽管俄罗斯的洋底插旗行动并不能获得类似于传统国际法上有关领土取得那样的

^⑪ See SPLOS/INF/20.

^⑫ 参见匡增军:《俄罗斯的外大陆架政策评析》,《俄罗斯中亚东欧研究》2011 年第 2 期,第 74 页。

^⑬ 参见李连祺:《俄罗斯北极政策新框架的法律分析》,《太平洋学报》2012 年第 6 期,第 31 页。

^⑭ See CLCS. 01. 2001. LOS/USA.

^⑮ See CLCS/34.

“先占”法律效力，但俄意在通过此举向世人表明其在北极科考和资源勘测方面，拥有比其他国家高出一筹的科技实力，在未来可能的北极区域合作和资源共同开发方案中，俄罗斯的立场和利益必须得到充分的考虑和保障。

（二）挪威北极海域 200 海里外大陆架划界申请案

该案提交于 2006 年 11 月 27 日，内容涵盖北冰洋、挪威海和巴伦支海三个海区，其中位于北冰洋的西南森海盆和位于巴伦支海的“甜圈洞”属于挪威在北极海域的外大陆架权利主张区域。挪威认为，这两部分从形态和地质角度而言，同属一个延续的欧亚大陆边，斯瓦尔巴群岛北面的大陆边可一直延伸到北冰洋的欧亚海盆。^⑩与俄罗斯划界案不同的是：首先，挪威划界案的北极海域部分很少涉及与外国权利主张相重叠的争议区域，有关争议基本集中于北大西洋挪威海的“芭娜娜洞”部分，也没有国家对挪威关于北冰洋西南森海盆的划界主张提出异议；其次，巴伦支海的“甜圈洞”浅水陆架区面积宽广，挪威对该区域主张 200 海里外大陆架的划界权利未遭遇地质技术性方面的障碍，只需挪威与俄罗斯双边协调即可确定最后的外大陆架外部界限。因此，挪威划界案的结果比俄罗斯划界案要好得多：挪威在北极海域的外大陆架划界请求于 2009 年 4 月得到了委员会的批准，委员会仅对挪威划界案当中的个别划界算式做了技术调整，从而使挪威在北极海域获得了约 23.5 万平方公里的大陆架自然延伸面积，这被挪威媒体称之为“历史性的胜利”。^⑪挪威与俄罗斯在巴伦支海南森海盆的划界争议，随着两国于 2010 年 9 月缔结《关于在巴伦支海和北冰洋的海域划界与合作条约》而告一段落，从而实现了俄挪两国在巴伦支海海洋边界划分的一揽子解决。^⑫

四、北极海域 200 海里外大陆架划界的法律问题前瞻

当前北极海域 200 海里外大陆架划界法律问题在整体上可分为三个层次：第一，是对北极区域法律制度建构的路径选择和前景展望，北极海域 200 海里外大陆架划界问题的走向与之存有密不可分的关联和影响。这一层次的内容较为宏观，拟在下一部分详述。

第二，是各国在北极海域相邻海洋边界的划分问题。这是有关国家提交的北极海域 200 海里外大陆架划界申请案得以进入大陆架界限委员会实质审理程序的前提和基础。目前北极各国间的 200 海里外大陆架划界主张存在大面积的重合区域，各国立场冲突造成的大面积海域权属争议，是北极海域 200 海里外大陆架划界进展缓慢的直接原因。因此，如何妥善地在北极海域适用《公约》的有关规定并选择适当的海洋划界规则，是从法律上整体解决各国利益冲突的关键。由于北冰洋海底地形的复杂性以及受制于气候和技术条件，北极海域可适用的法律规则仍具有很大的不确切性：

（1）对于北冰洋 200 海里外大陆架划界来说，适用《公约》规定对北冰洋海底地形的属性加以认定具有不确切性。北极海域大陆架总面积的确定，很大程度上取决于北冰洋中部三条主海岭应如

^⑩ See CLCS/54.

^⑪ 参见陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社 2010 年版，第 289 页。

^⑫ 参见匡增军：《2010 年俄挪北极海洋划界条约评析》，载《东北亚论坛》2011 年第 5 期，第 45 页。

何依据《公约》第 76 条进行分类。已有的科考数据显示,三条近于平行的海岭将北冰洋海底地形分割成不同的海盆,其中横贯北冰洋中部的罗蒙诺索夫海岭将北冰洋分为欧亚海盆和美亚海盆,北冰洋洋中脊又将欧亚海盆分为阿蒙森海盆和南森海盆,阿尔法-门捷列夫海岭则将美亚海盆分为加拿大海盆和马卡罗夫海盆。对北极海域的海底地质构造,尽管在很多方面仍存有争议,但大体而言,从地壳结构与地壳厚度及其他地质地球物理资料来看,罗蒙诺索夫海岭、阿尔法-门捷列夫海岭为陆壳,欧亚海盆、美亚海盆均为洋壳,而从欧亚海盆中部横贯而过的北冰洋洋中脊实际上是大西洋洋中脊向北延伸的部分,使欧亚海盆与北大西洋连通,并使挪威承认其 200 海里外大陆架划界主张不及于北极点,^①属于《公约》第 76 条第 3 款规定的“沿海国不能主张 200 海里外大陆架”的深洋洋脊。因此,证明北冰洋中部地质结构属于陆壳的罗蒙诺索夫海岭的自然成分,也就成了俄罗斯、加拿大和丹麦三国北极科考的重点。但以目前的技术水准,三国均很难遂愿,这也是俄罗斯北极海域 200 海里外大陆架划界申请案遭到大陆架界限委员会驳回的最主要问题所在。

(2) 对于北极国家的海洋划界而言,适用具体的海洋划界规则具有不确切性。从目前的国际海洋划界实践来看,由国际法院和仲裁机构通过划界判例发展起来的以公平原则为核心的划界规则,被认为是海洋划界法律现状下的习惯法规则,而“等距离/特殊情况”规则有可能发展成为一项具体的国际海洋划界习惯法规则,尽管其在法律确信因素上仍有缺失。^② 北极各国如以“等距离/特殊情况”规则划定相互之间的北极海域边界,首先面临的问题就是若将等距离作为划界的临时起点,将引起领海基线或大陆坡脚线的适格问题,这也是建立 200 海里以外大陆架范围的前提。从北极五国的国内海洋立法来看,加拿大和俄罗斯的领海基线走向引起了较大争议。^③ 更何况,距离并不必然是建立 200 海里以外大陆架外部界限的标准,在等距离划界与赋予大陆架权利这两者之间缺乏充足的逻辑联系。如果不以“等距离/特殊情况”规则作为北极各国海洋划界的首选因素,而仅以“自然延伸”作为北极国家海洋划界的考量起点,那么北极海岸外陆架构造发达的俄罗斯将是北极五国中最大的受益方,而美国和加拿大的权利主张将受到明显的地理限制。北冰洋面积最大的海盆——加拿大海盆明显朝北美洲方向尤其是加拿大方向切入,根据该区域 2500 米等深线的位置,加拿大的大陆架似乎不能扩展。^④

(3) 北极海域不同海区的具体划界方法也不尽相同。例如俄挪两国在巴伦支海“甜圈洞”部分的海洋划界实践显示,200 海里以外大陆架划界适用的法律规则与这个距离以内的海洋划界方法并无不同。从地质形态来说,“甜圈洞”全部属于大陆架地质结构,而且被挪威和俄罗斯 200 海里管辖区域所包围,因此这个区域海洋边界的划定,是通过两国谈判和缔结《俄挪海域划界与合作条约》来解决的;但加拿大和美国之间的大陆架重叠区情况不同,基本处于 200 海里以外的外大陆架部分,加拿大划界的立场是依据 1825 年《英俄边界条约》确定的西经 141°子午线以及扇形理论,而美国主张该条约只划定了陆地边界,与海洋划界无关,扇形理论于国际法上没有依据。美国主张

^① 参见李学杰等:《北冰洋地质构造及其演化》,《极地研究》2010 年第 3 期,第 271 页。

^② 参见高健军:《国际海洋划界论——有关等距离/特殊情况规则的研究》,北京大学出版社 2005 年版,第 185 页。

^③ See Donat Pharand, “Canada’s Sovereignty over the Newly Enclosed Arctic Waters”, 25 *Canadian Yearbook of International Law* (1987), p. 328.

^④ See P. R. Vogt, P. T. Taylor, L. C. Kovacs (et al.), *The Canada Basin: Aeromagnetic Constraints on Structure and Evolution*, Moscow: Tectonophysics, 1982, pp. 295 – 336.

按“等距离中间线”划界方法划定两国在波弗特海的边界。如果首先在波弗特海为两国划出一条临时等距离线,则有一条等距离线将部分位于 350 海里界限以外,这就涉及两国 200 海里以外乃至 350 海里以外的外大陆架划界争议问题。美国还认为,在相邻海岸的案例中,200 海里界限以内和这个界限以外的边界方向不必是相同的。对这两个区域逐次地划界,与将它们的划界工作一并处理可能形成不同的结果。^②

第三,是北极海域 200 海里外大陆架划界与国际海底区域的制度冲突与协调问题。北极富藏有各类可再生和不可再生的宝贵资源,北冰洋海底区域资源共同开发与国际合作的前景广阔。北极海域还是渔业资源富集区,位于北冰洋边缘的巴伦支海、挪威海、拉布拉多海和白令海都是世界著名渔场。^③ 北极海域 200 海里外大陆架外部界限的划定势必触及北极丰饶资源的归属和共享问题。不可否认,在北极海域同时适用 200 海里外大陆架划界规则与国际海底区域制度面临着现实障碍。从法理上讲,各国在北极海域主张(包括日后实际取得)的 200 海里外大陆架的面积大小,与北冰洋国际海底区域是此消彼长的。北极国家如在实际操作中充分利用《公约》规定的 200 海里外大陆架划界规则,即可能实现对北极海域的最大限度的利益分割。如果北极海域沿岸国家最终都能够按照其已申请或正在计划中的方案取得各自主张的 200 海里外大陆架面积,那么将来北冰洋的国际海底区域就将比现在大幅缩水 90%,^④ 届时北极海域国际海底区域制度建构很可能面临“空心化”危险。但在具体的实践操作中,两者并非没有相互“兼容”的可能。无论是哪个国家,要想在北极这个生态环境恶劣、敏感且脆弱的区域从事大规模资源勘探与开发活动,都必须充分考虑资源开发所必需的资金、人力和技术支持程度,以及由资源开发带来的气候及生态环境的副作用,因此北极区域的资源开发和利用问题,实际上不可能有除了国际合作之外的第二种方案。确认有关北极国家在北极海域 200 海里外大陆架上的优先权属,事实上与区域外国家参与北极开发并不矛盾。倘有关各方能通过北极理事会等机制性对话平台,不断完善北极区域法律制度的整体框架,同属于《公约》体系的 200 海里外大陆架划界规则与国际海底区域制度应能得到并行适用的现实空间。

五、北极区域法律制度建构的路径选择与前景预估

(一) 北极区域法律制度建构的路径选择

在没有像南极那样确立一套专门性法律制度的北极地区,各种不同类型的法律争议同时并存又相互影响,这便加剧了北极国家对该地区的重视和争夺。有关国家在北极问题上的对立与纷争由来已久,但以 2007 年俄罗斯“插旗行动”为界点,由此兴起的新一轮“北极圈地运动”与以往具有

^② See David H. Gray, “Canada’s Unresolved Maritime Boundaries”, 48 No. 2 *Geomatica* (1994), pp. 131, 135.

^③ 参见畅言:《北极烽火:俄美加等国北极争夺战及我国的对策》,《舰载武器》2007 年第 10 期,第 14 页。

^④ See Kurt M. Shusterich, *International Jurisdiction Issues in the Arctic Ocean. United States Arctic Interests: The 1980s and 1990s*, London: Taylor & Francis, 1984, p. 252.

如下差别：首先，争夺的对象不再局限于北极地区孤立的岛屿陆地，而是延展到北极国家海岸线 200 海里以外，甚至直到北极点下的广阔海域及其下属海床底土。北极国家诉求的不再仅限于陆地性主权，而是试图对整个北极海域及其海底区域实现有利于己的瓜分与支配；其次，该区域的法律权利诉争犬牙交错。不仅是陆地主权与海洋权利相互交织，而且数个北极国家对同一海底区域竞相提出各自的权利主张，使北极角逐变得更为复杂化；最后，与以往主权国家通过先占宣示或双边协调等传统国际法律行为方式来实现其对有关争议地区的法律确权相比，北极海域海底权利范围的确定，不仅仅取决于有关主权国家的行为特别是单方面行为，而要在很大程度上接受《公约》建立的第三方机制（即大陆架界限委员会）的制约。^②

在头绪纷繁的法律争议问题中，北极地区的法律权属具有最根本的地位。然而，于该问题却无直接的解决路径和办法。尽管出于保护地球和生态环境的需要，南北极理应由全人类共同珍视与呵护，所有国家在两极问题上均应有发言权，但“由全人类共同呵护”未必等同于“全人类共同所有”。对于两极地区，国际法的理论与实践有很大的不同：对于南极地区的国际法规制问题，将整个南极地区确认为“全球公域”地位并冻结所有国家在该地区的主权要求，在国际上具有基本的共识，这也是以《南极条约》为核心的各项具体法律安排得以迅速确立的制度建构基础。而现行国际法在具体规则上并未对北极的法律地位提供清晰界定，《公约》第 136 条只将国际海底区域及其资源作为全人类的共同财产，但北冰洋及其附属海域的海床及其底土是否都是国际海底区域，则不确定。南极周边空旷，与其他大陆区隔较远，因此在国际法上固化南极的“永久无主地”身份相对容易，但北冰洋形状封闭，被周边国家深入北极圈线的陆地领土所环绕，要想从法理上否认北极国家在北冰洋边缘海域享有基于《公约》规定的权利至难。北极国家依据《公约》的规定，利用 200 海里外大陆架划界申请来压缩以后将被作为“全人类共同财产”的北极国际海底区域，从某种程度上讲也就显得“合乎逻辑”了。况且南极地区气候严寒，人迹罕至，既无大规模的人类社会生产活动，也没有常驻于此的各国军力部署，而北极气候不似南极酷寒，人类活动涉入北极圈内已有上万年的历史，^③ 部分北极海域与其所邻接的人口较多的陆地有较为密切的联系。因此，无论是根据地缘政治还是国际法理，无论是从自然地理环境还是从社会经济角度而言，在北极陆地的领土主权已基本各有所属的情况下，北极海洋的法律地位既不能与北极的陆地区域截然分开，不同情况的各个北极海域也无法简单地一概而论。试图单纯仿效《南极条约》模式，即通过北极地区法律地位的先行确定来构筑北极区域法律体系的国际立法模式，至少从目前来看似未可行。妥善解决北极问题的因应之道，应当从相关具体问题入手，通过创设一系列北极区域国际法制度再使之相互协调，才有助于为北极地区的国际法定位寻得可操作性的解决方案。

在各项具体层面的北极争议问题中，北极地区的领土主权及航道通行权争议都只是局限性的，对北极的整体法律地位并无影响。目前仍实质存在的北极领土争议仅限于加拿大与丹麦对于汉斯岛的主权归属之争。北极国家在该地区的角逐行为主要体现为非领土性和非主权性权利的性质。北极地区的生态保护与区域治理属于应对北极气候变化的法律规制举措，符合北极国家的共同利益，因

^② 参见余民才：《国际法的当代实践》，中国人民大学出版社 2011 年版，第 124 页。

^③ 参见张侠等：《北极地区人口数量、组成与分布》，《世界地理研究》2008 年第 4 期，第 132 页。

此直接催生了关注北极事务的区域性政府间国际论坛——北极理事会，这在一定程度上有助于推动北极问题的综合解决，构建一个面向未来的“北极合作国际法”框架。但单靠倡导环保共识并不能逾越北极区域性国际合作已然面临的现实障碍，无强制约束力的软法性国际合作机制难突破“低度政治”的固有瓶颈。各国就北极环境问题展开国际合作的同时，均竭力为本国谋取利益，北极国家还以环保的名义，在其实际管辖或声索权利的北极区域强制推行一系列国内法性质的单行法、特别法和政策指令，以此来维护和强化其在北极的权利主张。这些举措进一步加剧了有关国家在北极地区“自行其是”的现实状态，削弱了以环保为中心的北极区域法制的积极作用。因此，单从国际环境法和国际组织法的角度入手解决北极问题，依然会陷入与率先界定北极国际法地位的做法类似的困境，某种“更为现实”的利益因素应在着手解决北极具体问题时被首先考虑和充分顾及。

海洋是北极地区的主要形态，由于北极国家在北极地区所领有的陆地主权在国际法上几无争议，因此丰厚的北极海洋权益就成了各国竞相追逐的中心。虽然国际法学界向有在两极地区排除适用《公约》的观点，^②但从《公约》文本的字面意思上看，第 234 条强调海洋中的“冰封区域”应得到相对特殊的安排，该条的意图主要是出于航行安全和生态保护的考虑，而且能从该条规定中扩大利益的主要是各冰封区域的沿岸国，而不是国际社会。《公约》全文并无一处提及北极或两极海域应被赋予与一般海域不同的法律地位，这就表明北极海域亦在《公约》的“当然”规制之下。而不同性质的海洋权益诉求在北极问题中的重要性又有所区别。北极航道如全面开通将具有商业和战略价值，但目前主要的两条北极航道紧邻俄罗斯和加拿大海岸，因此航道问题对于北极海域的整体法律定位影响不大。北极海域的海洋划界问题又包括北极海域的领海、专属经济区、大陆架以及 200 海里外大陆架的划界问题。其中领海、专属经济区以及 200 海里内的大陆架界限划定均须依循固定的标准，划界难度较低，但在北极海域申请并划定超过 200 海里的外大陆架界限则伴随有极大的争议性和非确定性。尽管 200 海里外大陆架划界规则在北极海域的适用将侵蚀国际海底区域，但由于北极问题是现有国际法体系中的一个主要空白，因此北极国家利用《公约》大面积瓜分北极海域的行动看似难以阻止。由此可见，在这片面积不大且形状近于封闭的水域，北极国家 200 海里外大陆架的面积大小，不可避免将挑战国际社会的共同利益。^③所以说，北极问题的实质在于海洋，北极海洋问题的实质则是 200 海里外大陆架界限的划定。该问题是北极诸多争端的核心点，也是北极区域法制建构的首选切入点。

（二）北极区域法律制度建构的前景

从国际法的角度预判北极区域法制的发展走向，可以肯定的至少有如下两点：

第一，北极海域 200 海里外大陆架划界问题在短期内不会获得根本性进展，因为有关国家在北极海域利益主张相互重叠的比例很高，如俄罗斯、丹麦和加拿大都主张罗蒙诺索夫海岭为其本国领土的自然延伸，且北极点亦在其外大陆架划界主张范围之内。对于争议海域外大陆架的划界问题，

^② See Jill Grob, "Antarctic's Frozen Territorial Claims: A Meltdown Proposal", 30 *Boston College International and Comparative Law Review* (2007), pp. 121 - 125.

^③ 参见陈喜峰：《宪政的国际法：全球治理的宪政转向》，《暨南学报》2013 年第 1 期，第 59 页。

根据《公约》附件二的有关规定,大陆架界限委员会并不负责审理。^③ 因为《公约》第 76 条第 10 款这一兜底性条款强调的是,《公约》确立的大陆架法律制度关注的是大陆架外部界限的技术划定,而非从实体上直接解决相邻国家间的权利归属。^④ 除非经所有争端当事国事先同意,大陆架界限委员会才可进行审议。即便如此,委员会的建议或咨询意见也不能起到直接确定争端当事国大陆架界限走向的作用,最终的划界结果依然需要经过相关国家相互谈判和磋商。故此,《公约》第 83 条第 1 款作出补充性说明,规定海岸相向国或相邻国家之间的大陆架划界原则,应在“国际法院规约第 38 条所指国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”所以,国际司法和仲裁机构的相关裁判亦可作为争端当事国之间大陆架划界的辅助方法。事实上,以国际法院为首的国际司法机构,已在具体实践中积累有丰富的处理争议地区权利归属的划界经验,并为此提供了最权威和系统性的法律解释,因此国家间大陆架界限的划定深受国际司法裁判的影响。虽然国际司法机构仅有权裁判 200 海里以内的大陆架划界案例,但国际法院等司法机构对大陆架划界实践所须充分考量的相关因素的论证,足可为北极海域的外大陆架划界工作资作借鉴。

第二,由于北极国家在北极海域的各自大陆架权利主张具有相当大的重叠面积,大陆架界限委员会在北极海域 200 海里外大陆架划界问题上的实质作用相对有限,其功能更多地体现在某一具体划界问题的技术认定上,因而不能寄望于委员会的结论有足够的法律约束力以对北极海域 200 海里外大陆架划界形势产生全局性的影响。该问题的真正解决,仍在于有关国家相互协商,通过调和彼此在北极海域利益冲突的方式,最终达成有法律约束力的双边海洋划界协定。北极国家如果先处理好在北极海域的相邻边界划分问题,然后再向大陆架界限委员会提交旨在向北冰洋中心区域推进的 200 海里外大陆架划界申请案的话,委员会就不可能从整体上否决北极国家的相应申请案,因为《公约》没有任何关于在北极海域排除第 76 条适用的特殊规定。如此一来,北极国家的利益诉求就能在最大限度内实现,当然这样的前景在短期内很难变为现实,这也就为广大非北极国家加强在北极问题上的参与力度预留了相应的回旋空间。

再从国际政治博弈的角度看,200 海里外大陆架划界规则在北极海域的适用会给国际社会的整体利益带来不可避免的消极后果,^⑤ 学界也一直认为应通过第四次联合国海洋法大会对《公约》的修改,达到排除外大陆架划界规则在北极海域适用的目的,或者争取创设出一种类似于《南极条约》体系的“北极条约”模式,以此冻结有关北极国家的大陆架权利扩张诉求。但除去南北极的显著不论,通过修改《公约》框架下的外大陆架划界规则的适用范围,无论在实体上还是程序上都会面临困难。事实上,从俄罗斯和挪威已提交的针对北极海域的两个外大陆架划界申请案所获得的反响情况中,不难提炼出这样的信息:即无论是俄罗斯还是挪威在北极海域的外大陆架划界主张,都未收到非北极国家的反应照会和评论意见。这与南极的情况形成对照,也可见在相对封闭的北极区域内,非北极国家难与北极国家取得平起平坐的法律地位。北极国家的主张虽然存有分歧,但在应

^③ See United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (1833 United Nations Treaty Series, UNTS) 396, Annex II, Article 9.

^④ See S. N. Nandan & S. Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Vol. 1, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 883.

^⑤ See Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Tomas H. Heidear (eds.), *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 92.

对广大非北极国家的利益诉求方面,尤其是北极“核心五国”的态度却是一致地抱团。北极诸国一方面寻找有利于己的科考证据,另一方面则强化了北极区域法律与政策配套措施的相互对接步调。最近几届北极理事会的外长会议,先后通过了《伊鲁丽萨特宣言》、《罗姆瑟宣言》和《努克宣言》,以环北极国家集体诉求的姿态,向国际社会展示其对北冰洋海区的“固有”权利主张,同时强调北极各国将以《公约》作为表达其利益声索与处理其相互争议的法律依据和共同准则。^③ 在最为敏感的资源开发问题上,北极国家特别是俄、美等国具有技术优势。试图直接从法律上否定北极国家的区位优势,对于期待实现北极区域资源共享的广大非北极国家而言并无现实增益。

因此,非北极国家当前在北极区域内重点参与的议题,应落实于科考自由以及北极航道常态化运营之后的航行自由,并在气候变化和环境保护问题上与北极国家合作,以此推动北极区域国际合作与法制建构的有序进行,并确保非北极国家对北极事务的参与度,这也是现阶段中国最直接的北极利益所在。中国的立场是,北极国家和非北极国家应相互承认和尊重彼此权利,这是北极合作的基础。北极国家在北极拥有更大的利益,应在北极事务中发挥更为重要的作用。同时,北极的一些问题也具有跨区域的影响,受其影响的非北极国家也拥有在北极的合法利益,因此需要北极国家和非北极国家在尊重彼此权利的基础上寻找利益交汇点。这将为北极国家与非北极国家共同研究和解决区域及跨区域问题提供广阔的空间。和平、稳定和可持续发展应是北极国家与非北极国家合作的共同目标,加强各方的互利合作,而非恶性竞争,才有助于最大程度地实现北极区域的繁荣与共赢。^④

余 论

北极海域 200 海里外大陆架划界问题的解决将是一个漫长的过程,不仅需要考虑各种法律因素对北极国家 200 海里外大陆架划界申请的综合影响,还取决于有关国家之间及其与国际社会之间的利益协调与互动博弈。尽管北极国家在北极区域内的优势地位无可否认,但正如《公约》设置的 200 海里外大陆架划界规则只是赋予沿海国开发资源的优先权而非独占权一样,北极区域法律制度的建构也不应演化为北极五国或八国的排他性小圈子。无论是北极国家还是非北极国家,均有合理参与北极事务的权利。

以务实和建设性的姿态参与北极区域的相关合作,是中国的一贯立场。作为地理上邻近北极、气候上受北极影响较大的近北极国家,北极事态的变化关涉到中国的国家利益。中国已于 2013 年 5 月 15 日获得了北极理事会永久观察员资格,^⑤ 这也代表着中国在北极事务上迈出了正式性制度参与的关键一步。从 2007 年成为北极理事会的临时观察员到 2013 年“转正”,中国用了六年的时间走完了参与北极区域制度建构的第一步。今后,中国仍需抓住积极各种参与北极事务的机会,从国家

^③ 参见韩逸畴:《论联合国与北极地区之国际法治理》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》2011 年第 2 期,第 8 页。

^④ 参见刘振民:《中国对北极合作的看法》,《中国国际法年刊》2010 年卷,世界知识出版社 2011 年版,第 483 页。

^⑤ 参见姚冬琴:《加入北极理事会,对中国的考验才刚开始》,载新华网 http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-05/21/c_124740289.htm, 2013 年 5 月 31 日访问。

层面上下好北极“一盘棋”，对涉及国内多个部门事务的北极工作应有整体规划和统筹处理。下一步所需着手开展的积极行动可从两方面进行：一方面是以保护北极为根本宗旨，与国际社会携手努力，确保北极开发以可持续的方式进行。中国可以继续深度参与诸如国际海事组织制定的《极地水域作业船舶强制性守则》等适用于极地区域的共同行为准则的法制建构，为北极地区的和平、稳定和可持续发展作应有的贡献；另一方面，则是通过各种媒介渠道，从自然科学、政治环境、法律环境等方面对北极进行全方位的介绍，提升国内各界从政府官员到普通民众对北极的认识水平，缩小我们与北极国家的差距。从这个意义上讲，加强对北极海域 200 海里外大陆架划界问题的法理解读力度，将有助于提升日后中国在北极区域法律制度建构议题上的参与能力，从而为维护中国和广大非北极国家在北极地区的合法权益争取有力的制度保障。

【主要参考文献】

1. 高健军：《国际海洋划界论——有关等距离/特殊情况规则的研究》，北京大学出版社 2005 年版。
2. 薛桂芳、王冠钰：《澳大利亚外大陆架划界初探》，《中国海洋大学学报（社会科学版）》2009 年第 6 期。
3. 陆俊元：《北极地缘政治与中国应对》，时事出版社 2010 年版。
4. 匡增军：《俄罗斯的外大陆架政策评析》，《俄罗斯中亚东欧研究》2011 年第 2 期。
5. Susan Joy Hassel, *Impacts of the Warming Arctic (ACIA)*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
6. Myron H. Nordquist, John Norton Moore and Tomas H. Heidear (eds.), *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

（责任编辑：杜焕芳）