

北极地区的安全治理问题： 内涵、困境与应对

高岚君

摘 要：从国家安全理论的发展来看，北极问题归根结底是国家安全问题，北极治理实质上是北极安全的治理。北极国家和非北极国家、北极国家内部存在着不同的利益冲突，既有国际条约无法确实有效地应对北极冰融之后产生的问题，北极安全治理面对着现实和法律上的困境。中国作为利益攸关方参与北极安全治理具有充分的法律依据，同时也是维护国际安全和全人类安全的需要。中国在北极安全治理中宜在承认北极国家依据既有条约获得权利的基础上，主张北极非军事化，关注土著人利益和子孙后代的利益，最终在国际层面尝试改变当前北极治理中的“软法”倾向。

关键词：北极安全治理；国家安全；北极困境；国际法

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2015.11.003

在人类漫长的发展历史中，曾经面对过无数次的改变，这些改变或被称为演变，或被称为进化，或被称为发现。21世纪的人类面临的一个重要改变是北极海冰消融，可以预见的是人类可以开发的资源利益得到了延伸，但也由此带来对于北极争端的担忧。2015年7月26日，俄罗斯总统普京批准更新了14年前通过的海洋学说。根据俄新版海洋学说，北方舰队将在北极承担一系列独一无二且极为重要的任务，首先就是降低对俄国家安全的威胁和保证北极地区战略稳定。这意味着俄罗斯将巩固自身在开发和研究北极海域的领导阵地。笔者认为，北极海冰消融可能引发的争端归根结底是北极安全问题，从而须以安全治理的模式来解决北极争端和问题。

一 北极问题的国家安全属性

北极问题涉及三大利益焦点，主要体现为安

全、资源与航道。^①然而，这三个焦点从本质上说是同一个问题的具体呈现，这个问题其实就是安全问题。人们对于北极的种种问题考量最终指向的是国家安全问题。

一直以来，安全都是法律的价值之一。中外词典中对于安全的解释基本一致，没有太大的差别。《现代汉语词典》中对安全的解释是“没有危险；不受威胁；不出事故。”^②《韦伯词典》将 security 解释为：一是指安全的状态，即免于危险，没有恐惧；二是指安全措施与安全机构，具有维护安全之意。^③阿诺德·沃尔弗斯(Arnold Wolfers)认为安全就是“在客观上，对所获得的价值不构成威胁；在主观上，不存在该价值会受到攻击的恐惧”。^④霍布斯(Hobbes)认为，保护生命、财产和契约的安全，构成了法律有序化的最为重要的任务；自由和平等则应当服从安全的需要。边沁(Bentham)也以同样的方法将安全宣称为通过法律的社会控制的

作者简介：高岚君，法学博士，辽宁大学法学院教授。（辽宁 沈阳 110000）

基金项目：国家社科基金重点项目“海外安全利益法律保护的中国模式研究”（13AFX028）

①严双伍、李默《北极争端的症结及其解决路径——公共物品的视角》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2009年第6期。

②《现代汉语词典》（修订本），北京：商务印书馆，1978年，第7页。

③Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, p. 1062.

④Roger Carey and Trevor Salmon, *International Security in the Modern World*, New York: St. Martin's Press, 1992, p. 13.

“主要而且的确是首要的目的”，自由和平等在他的思想方案中则被分配到一个从属的地位。^① 可以想象，如果主体安全得不到保障，该社会秩序所追求的其他价值，如稳定、效率、发展、公平等等，当然无从谈起。

在现代国际关系中，安全的概念已经发生了重大变化，它正成为“高于和平的一种秩序，等同于‘积极的和平’，它不仅指清除混乱，还包括使国家和全球利益达致和谐，促进国家之间的合作。”^② 国际法的价值之一，就在于通过界定其主体间权利义务和协助解决争端来维持和平、保障安全。传统安全理论认为，边境不被敌人侵犯是民族或国家安全的最重要方面，而保障安全的最有效手段就是军事力量的优势。《孙子·计篇》说“兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也。”自古至今，人们不敢忽视军事问题，这是保障国家安全的基本手段。这种“安全”是以每个国家为主体的国家安全。所以自主权国家出现以后，在许多世纪中军事安全一直是安全问题的核心，面对始终存在战争危险的世界，各国都不得不把军事安全放在首要地位，没有哪一个国家敢于解除自己的武装或忽视自己的国防建设。军事安全几乎是传统安全理论的唯一内容。但是，对于今天的世界各国来说，安全的非军事方面已经成为安全的一个不容忽视的组成部分。甚至有学者认为，“经济安全比军事安全具有不断上升的重要性。”^③ 《2020年前俄罗斯联邦国家安全战略》指出，维护国家经济安全应是保障国家安全的先决条件。前文中所谓北极地区三大利益焦点，在传统安全之外的资源和航道问题，其本质仍是国家安全问题。北极资源包括油气等矿产资源和生物资源等，鉴于资源所具有的有限性，国家之间在资源开发方面将面临剧烈的竞争和对抗，这无疑属于国家维护其能源安全的范畴。北极地区航道的归属是否在沿岸国之间分配，各国觊觎的是冰川消融后出现新航道由此带来的巨大的经济利益和战略利益，这与国家的经济安全和军事安全紧密地联系起来。综上所述，北极治理问题在本质上来说，乃是北极地区的安全治理

问题。

二 北极安全治理中的现实和法律困境

北极地区的安全治理理念是北极区域治理的一项重要指标。根据《联合国海洋法公约》的规定，北极国家作为海洋法公约缔约国根据公约获得内水、领海、毗连区、专属经济区和大陆架（以及经过严格论证并被大陆架划界委员会审核确认的外大陆架），并拥有公约规定的相关主权、主权权利或者管辖权。然而，我们必须明确的是，一部法律的存在并不意味着一切事物都已经按照该法律的规定进行了明确或者精确的权利义务分配。

北极不是如南极般的冰雪覆盖的大陆，而是冰层覆盖的海洋，因此在北极无法形成单纯的陆地领土要求，北极国家需要依据自身的陆地领土为归依取得相关的北极海域，非北极国家获取的是作为人类共同继承遗产的国际海底区域的利益以及其他由海洋法公约赋予的非沿海国权利。于是，在北极国家和非北极国家之间会形成第一组主要矛盾：即沿海国利益与非沿海国利益，北极国家试图拓展大陆架外界的努力意味着非北极国家权利的重要来源之一——全人类共同继承遗产范围的减缩。北极地区存在的第二组矛盾是北极国家之间的矛盾，北极国家之间的矛盾从划界之争、岛屿之争到航道之争不一而足。自从海洋法公约生效以来，北极开发与利用上的“客观不能”成功掩盖了这些矛盾。然而，全球气候变暖导致“客观不能”障碍消除，所有的矛盾凸显出来。

这两组矛盾有时候彼此交合形成一个事务的两个同时存在的问题层面。在俄罗斯、加拿大、丹麦三国的北冰洋外大陆架归属的争议上，三国均认为北冰洋底罗蒙诺索夫海岭为其大陆架延伸，而这种延伸一旦延至涵盖北极点，则对非北极国家的权利构成损害。例如丹麦的北极战略中表明它的格陵兰周围3个区块的外大陆架划界中，有一个区块涵盖北极点。另有学者指出，出于能源争夺的考虑，拥有离岸油气开采能力的北极五国在大陆架外部界限划界问题上一致表现出对外扩张意愿。^④ 北极国家与非北极国家这对矛盾之外，北极国家内

① [美] E·博登海默《法理学、法律哲学与法律方法》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，1999年，第256-257页。

② Vladimir Petrovsky, "A Strategic Triad for the New Era", in *The Dumbarton Oaks Conversations and the United Nations, 1944-1994*, by Ernest R. May and Angeliki E. Laiou (eds.), Washington: Harvard University Press, 1998, p. 17.

③ [美] 熊玠《无政府状态与世界秩序》，余逊达、张铁军译，杭州：浙江人民出版社，2001年，第251页。

④ 赵隆《北极区域治理范式的核心要素：制度设计与环境塑造》，《国际展望》2014年第3期。

部有着北冰洋五国和瑞典、芬兰、冰岛之间的冲突,以及北欧五国和美、加、俄三个大国之间的冲突。北极国家在维护既得利益方面抱团取暖,极力排斥非北极国家,例如限制观察员国家和国际组织的权利、闭门制定法律文件等,尽力独享北极事务的主导权。2008年5月,北冰洋五国(即美国、俄罗斯、加拿大、丹麦、挪威)在《伊路里萨特宣言》中指出五国在应对北极事务上处于独特地位,但是反对制定全面的国际法律机制来治理北冰洋。另外,由于担心自己在决策中的地位被边缘化,促使北欧国家意图引入域外势力进行干预。

现有北极治理机制庞杂,包括北极理事会、北极经济理事会、北极圈论坛以及北极地区议员大会、国际北极科学委员会、国际海事组织等相关组织和机构。其中在北极安全治理中最为引人注目也具有最高权力的是北极理事会。北极理事会成员为加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、俄罗斯和美国等8个北极国家,它们享有决策权,以协商一致的方式做出决定。理事会下设六个工作组,即北极检测与评估工作组、动植物保护工作组、可持续发展工作组、海洋环境保护工作组、污染物行动计划工作组、突发事件预防工作组、准备和处理工作组。工作组外,北极理事会还会根据特别的任务设立特别任务组。理事会现有32个观察员,其中包括12个国家(中国是其中之一)和20个国际组织,观察员参与理事会活动,可以出席公开会议、参与理事会工作组的工作,经主席同意后可以发言和提交相关的文件,但是没有投票权,亦即在北极的开发与安全等方面没有决策权。6个原住民非政府组织在北极理事会中享有永久参与方地位,它们分别是阿留申人国际协会、北极阿萨巴斯卡人理事会、哥威迅人国际理事会、因纽特环北极理事会、俄罗斯北方原住民协会和萨米人理事会,代表着北极地区400万人口中大约50万的土著人口,在北极理事会谈判和表决中具有充分的协商权。北极理事会强调这是它独特的制度设计。从它的权力分配来看,北极理事会本质上仍是一个区域性的治理机制,排外意图鲜明,与全球治理不在同一步调之下。因此以北极理事会为代表的北极安全治理范式尚处于国际治理的初级阶段。

三 中国参与北极安全治理中的法律依据

中国的参与不只是为了本国的安全,虽然一国谋求本国国家安全在国际政治层面具有相当充分

的正当性和必要性。中国参与北极安全治理的目的还在于维护国际社会中的国际安全和全人类的安全。当然,中国参与北极安全治理也具有充分的法律依据。

首先,中国作为“近北极国家”,是北极安全治理中的利益攸关方。从客观上来说,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)发布的《气候变化2007:自然科学基础》、2008年北极理事会发布的《北极气候变化影响评估》报告、2011年北极监控与评估项目的《北极地区的雪、水、冰和永冻层》报告,均证实了北极地区温度升高的事实。2014年IPCC发布的《气候变化2013:自然科学基础》报告预言本世纪中叶前就可能在9月出现北冰洋无冰的现象。冰层融化带来北极环境恶化,将引起全球气候的骤变,海平面上升,中国作为近北极国家在粮食生产、自然生态、海洋渔业资源等方面将受到严重损害。作为利益攸关方的中国如果能在气候改变和北极治理中发挥双重作用,既是对自身安全的关注,对北极地区也必然将产生有利影响。

其次,中国在北极安全治理中发挥作用是作为国际社会成员对“全球共同关注事项”的合理参与,是对国际社会中的“对一切义务”的承担。北极有着“全球变化的指示器”之称,北极问题产生的客观原因是气候变化及其可能导致的北冰洋冰川融化。北极正在经历着的大气、海洋、陆地、生态的重要和快速变化过程将对北半球乃至全球的气候和自然变化产生重大影响。气候变化是全球共同关注事项,非任何单一国家能够独立解决,由此成为国际治理的对象。北极问题本身是应对气候变化中的重要一环,中国则是气候变化问题解决的不可替代的重要一方。没有中国的参与,气候变化问题的解决措施将成为无本之木、无源之水。

第三,中国是《联合国海洋法公约》、《联合国气候变化框架公约》、《斯匹次卑尔根群岛条约》的缔约国,依法拥有相关的国际法上的权利。中国在北极安全治理中发挥作用,依托于其在海洋法公约中的权利指向,特别是在全人类共同继承财产下的权利。

实践中,中国已经在不同的层面参与了北极事务。2004年在挪威斯匹次卑尔根群岛的新奥尔松建立中国首个北极科考站——黄河站。2012年与冰岛签订北极合作政府间协议,这是中国第一次与北极国家签订此类协议。中国与美国、加拿大、俄罗斯、冰岛、德国、法国、韩国等签署的政府间海洋

合作协议均包含北极合作内容。中国有关学术机构与芬兰、冰岛、加拿大等国的学术机构多次举办北极问题研讨会。2013年,中国与意大利、印度、韩国、新加坡、日本成为北极理事会正式观察员。2015年7月1日通过的《中华人民共和国国家安全法》第32条规定:国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极地,增强安全进出、科学考察、开发利用的能力,加强国际合作,维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全。标志着从法律上正式将极地(包括南极和北极)活动、资产和其他利益正式纳入中国国家安全的范畴予以保护。

四 中国在北极安全治理上的重点

立足于既存现实情况分析,结合国际法律制度 and 理论的研究,笔者认为中国在北极安全治理问题上应重视以下几个方面的内容:

(一) 承认北极国家的既有权利

《斯瓦尔巴德条约》赋予挪威岛屿主权,规定该地区不得为战争目的所用,各缔约国公民拥有在遵守挪威法律的前提下自由进入该群岛从事正当的经济活动的权利,中国作为缔约国对此表达了承认并应继续保持承认。中国是北极理事会的观察员,根据北极理事会批准观察员的条件,意味着中国承认北极国家在北极地区的主权、主权权利和管辖权,也承认包括海洋法在内的法律框架适用于北冰洋。这与中国作为海洋法公约缔约国的法律确信相符合。在承认北极国家权利的基础上,中国应积极主张和行使自己在北极的法律上的权利。

(二) 主张北极非军事化

冷战时期的北极地区具有高度军事化的特征,美苏两个超级大国在北极地区进行军事布控。冷战结束后,北极地区的合作氛围渐趋浓厚。虽然2007年以来各国关于北极的争夺态势加剧,但是恰恰是此后的几年间,一些困扰北极国家多年的问题得到了有效的解决。如2010年俄罗斯与挪威签署巴伦支海划界协议;2012年加拿大与丹麦达成临时协议,部分解决了两国间的海洋划界问题。但是北极国家在此期间加强了北极地区的军事存在。目前,俄罗斯大多数战略核潜艇隐身于北冰洋的冰层下,美国在阿拉斯加部署了反导系统。同时,北

极特殊的极端环境对各国军事训练和武器试验具有极大的吸引力。这些对北极安全构成重大威胁,如果不能实现北极的非军事化,则北极地区的情形有进一步恶化的可能。《斯瓦尔巴德条约》确定了该地区不得为战争目的所用,为北极局部地区的非军事化提供了法律支持和保证,是后来南极法律制度的先验,现在则应以《斯匹次卑尔根群岛条约》为借鉴,以《联合国宪章》体系为依据,倡导在全部北极地区实现非军事化。

(三) 关注土著人利益和子孙后代的利益

北极活动主体众多,国际组织、北极国家、北极非国家行为体、非北极国家等各类主体集中呈现,利益夹杂,机构混乱。众多主体中,基于环境保护和民族自决意识觉醒而引发的北极地区的非国家行为体尤其引人注目。北极地区土著人的自决意识起步并不晚,目前已经取得了一定的成果,例如因纽特人在1970年代提出了建省要求,于1999年成立了因纽特人努纳武特省;格陵兰岛于1953年成为丹麦的一州,1975年5月1日正式实行内部自治,1985年2月1日全民表决成功脱离欧共体,2009年6月21日正式实行自治。^①国际法的人本化是一个被广泛接受的趋势,中国尊重这些自治机构以及原住民非政府组织所代表的土著人利益。同时,从纵向来看,在北极安全治理中关注子孙后代利益也是一个负责任大国所应有的价值追求。

(四) 在国际层面尝试改变当前北极治理中的“软法”倾向

当前适用于北极地区的规则以软法居多。软法有其自身的优越性,在全球治理中软法常常比刚性法更易于发挥作用。但是软法的更大优势应该在于可以逐渐强化法律的硬度。通过联合国等全球性机制、区域机制以及其他机制,逐步达成北极安全的国际法治。而这也是当前中国参与北极事务的主要方式,即通过加强对现有北极区域国际机制的广泛和深度参与,积极参与各种类型的北极区域性国际组织与对话平台,增强中国在北极事务上的发言权和实际权利,进而为北极地区的和平利用和共同开发提供有效的制度保障。^②

(责任编辑:向志柱)

^①参见王传兴《北极治理:主体、机制和领域》,《同济大学学报》(社会科学版)2014年第2期。

^②黄德明、章成《中国海外安全利益视角下的北极外大陆架划界法律问题》,《南京社会科学》2014年第7期。