

北极海域的大陆架划界问题^{*}

——法律争议与中国对策

章 成

【内容提要】 北极海域大陆架划界问题是影响北极区域法律秩序发展方向的中心议题。北极海域大陆架划界问题产生法律争议的根本原因在于，《联合国海洋法公约》体系下有关大陆架划界的法律规则在北极地区无条件直接适用，这是北极争端产生的核心因素，对北极地区的地缘政治形势和整体法律地位造成全局性的影响。但《公约》有关 200 海里外大陆架划界规则的全新制度设计以及北极区域的法制架构现状，使北极地区成为国际法规制的一大盲区，客观上为少数北极国家假借《公约》大幅“圈占”北极公地提供了制度上的便利。因此，中国需要从整体上增强自身在北极事务中的法律实践与应对能力，并抓住北极地区大陆架问题中的重点内容，即 200 海里外大陆架划界部分确定相应的应对策略，多管齐下，维护自身的北极权益。

【关键词】 北极 大陆架划界 《联合国海洋法公约》 北极治理

【作者简介】 章成，武汉大学中国边界与海洋研究院讲师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员

【中图分类号】 P941.62/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)03-0116-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201703007

^{*} 本文系中国博士后科学基金第 59 批面上一等资助“中国参与极地治理的行为机制分析”（2016M590718）和中央高校基本科研业务费专项资金“中国参与北极治理的法律问题研究”（413000004）的阶段性成果。

北极问题在当前形势下具有高度的复杂性，现在的北极可谓区域国际法制建构的“处女地”。在没有像南极一样确立一套专门的法律制度的北极区域，各种不同类型的法律争议并存且互相影响，这进一步加剧了相关国家对这一地区的争夺。^①其中，尤以北极海域的大陆架划界问题最为复杂、牵涉国家最多、影响范围最广。这一问题的发展走向，亦与中国的国家利益息息相关。因此，本文旨在研究和分析北极海域大陆架划界问题的来龙去脉及其相关法律争议，并就此问题探讨中国可行的应对方略。

一、北极海域的概念与大陆架划界相关的法律制度

探讨北极海域大陆架划界问题的前提在于界定北极海域的概念和地理范围，从而明晰大陆架法律制度及其划界规则适用于该地区的重要意义。

（一）北极海域的概念及地理范围

北极海域包括北冰洋主体区域及其附属边缘海。海洋是北极地表、地貌的主体形态，北冰洋占北极地区总面积的60%以上，其绝大部分水域都在北极圈以北。^②北冰洋（the Arctic Ocean）的面积在四大洋中最小，主体部分仅为1300多万平方公里，约占全球海洋面积的2.6%；囊括其附属边缘海后，北冰洋的总面积也不足1500万平方公里，仅为全球海洋面积的4.1%。^③由于北冰洋的面积相对于其他三大洋而言很小，因此又有“北极海”一称。北冰洋与其他三大洋最显著的区别是其“白色冰海”的物理外观。这些存在于北冰洋水域的固态和浮动海冰，使北冰洋的海水盐度平均不足34.8‰，只有在北冰洋洋底和南部边缘海域，海水的含盐量才稍高。^④根据中国第五次北极海洋科考测得的数据，北冰洋表层水域的水（水深150米以内）为低温、平均盐度低于34‰的极地水（Polar Water），其中最表层水域的海水盐度不

^① 黄德明、章成：《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》，《法学家》2013年第6期，第168页。

^② 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，海洋出版社2011年版，第2页。

^③ See Stephanie Holmes, “Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty,” *Chicago Journal of International Law*, Vol. 9, No. 1, pp. 323-351.

^④ 北极问题研究编写组：《北极问题研究》，第3页。

足 30%。^① 而且,在北冰洋边缘的格陵兰岛及其附近的岛屿上,还分布着大量冰川,属于可供人类转化利用的丰富淡水资源。由于北冰洋南部外缘存在大量星罗棋布的岛屿岬角,这些岛群北端构成了北冰洋中心区域与其南部附属子海域的天然分界线,岛群南翼边沿则是北极海域整体与外部太平洋、大西洋海域之间的分界线。对北冰洋来说,狭窄的白令海峡是其与外围太平洋联通的唯一通道,在北美方向与大西洋之间的联通也需要经过加拿大北极群岛及其与格陵兰岛之间的若干岬角、狭长的海峡、海湾,^② 有“圣杯”之称的“西北航道”就穿过这里。这些边缘海、海峡和海湾未来将是无冰的北极航运的咽喉要道和通向三大洲的捷径。^③ 只有在欧洲方向,通过格陵兰—扬马延群岛—斯匹茨卑尔根群岛一线相互衔接的巴伦支海—挪威海较为宽阔,北大西洋暖流经此得以进入北极圈以内,进而一直影响到北纬 70 度的挪威高北地区以及北纬 69 度且与大西洋距离甚远的俄罗斯摩尔曼斯克一带。和北冰洋水域在其他方位上与其他大洋水域的分界线十分清晰明了不同,这部分海区的北极海域与北大西洋海域之间的界限要模糊得多。

(二) 与大陆架划界相关的法律制度

大陆架构造发达、面积广阔是北极海域所共有的且最重要的地质地貌形态特征,以最严格的科学标准来界定,大陆架的区域面积至少占整个北极海域海底地形的 1/3,即不少于 400 万平方公里。因此,北极海域的大陆架划界问题最终将从理论探讨转向具体实践。故有必要对与大陆架划界相关的法律制度作一系统陈述。

第一,国际海洋法中的“大陆架”概念及其历史发展。“大陆架”(Continental Shelf, CS)原本是一个地质地理术语,指从大陆沿岸逐渐地向

^① 马德毅主编:《中国第五次北极科学考察报告——首次北极五大区域准同步观测》,海洋出版社 2013 年版,第 61 页。

^② 主要的海峡、海湾有喀拉海峡(Proliv Karskiye Vorota)、戴维斯海峡(Davis Strait)、丹麦海峡(Danmarksstrædet)、内尔斯海峡(Nares Strait)、哈德逊湾(Hudson Bay)、巴芬湾(Baffin Bay)、福克斯湾(Foxe Bay)、阿蒙森湾(Amundsen Gulf)、布西亚湾(Gulf of Boothia)等。

^③ 章成:《北极海域外大陆架划界问题研究》,南昌大学 2012 年硕士学位论文,第 16-17 页。

外自然延伸直到大陆坡度平缓的海底区域。^①它通常是指环绕大陆周围、坡度极小的平缓海底和浅海地带,平均坡度一般为0.07度,平均深度为130米左右。^②全世界大陆架的总面积为2710万平方公里,占地球总面积的5.3%。^③作为自然形态的大陆架,其延伸的宽度在全球各个海区中的分布可谓参差不齐、差异显著。例如,西伯利亚北冰洋沿岸、白令海、西太平洋地区以及大西洋西部海区的大陆架面积很大,海底地表形态平坦宽阔,一直绵亘数百甚至上千公里。而美洲地区东太平洋一些水域则受制于太平洋板块与美洲板块之间的挤压碰撞,大陆架的地质构造单元在沿海国家的海岸线附近直接消失。例如,靠近秘鲁、智利等国海岸线一侧的海水深度,在近岸处就达到2000米以上;同样,美国加州海岸线外也有一段不足100海里的狭窄大陆架。^④

与地球地貌学意义上的大陆架范畴相比,法律上的大陆架概念则必须确定一个清晰的外部边界划定标准,从而严格界定法律意义上的大陆架宽度范围,而不必考虑这种界定标准是否会导致大陆架在自然形态和法律属性上的背离。法律上的大陆架概念还必须在一定程度上突破科技手段的限制,因为利用现代技术对大陆外缘的划界依然不够清晰,即使有些大陆边(Continental Margin)可利用现代地球物理学技术准确绘制出陆海边缘,但更多大陆边的陆坡脚极难确定。^⑤这是因为大陆架划界在法律意义上需要具有法律效果的确定性,大陆架的法律制度赋予了沿海国在其大陆架上行使主权权利的合法性,从而有利于其勘探和开发附着于其大陆架之上的海床和底土自然资源。因此大陆架外部界限的确定具有科学与法律上的双重属性。

对沿海大陆架提出法律权利声索的主张最早可以追溯到1916年。当年

^① 章成:《北极海域外大陆架划界的法理探讨》,《大连海事大学学报》(社会科学版)2013年第4期,第55页。

^② 梁西主编、曾令良修订主编:《国际法》(第三版),武汉大学出版社2011年版,第162页。

^③ Nick Sciuillo, "Canada and Russia in the North Pole: Cooperation, Conflict, and Canadian Identity in the Interpretation of the Arctic Region," *Crossroads*, Vol. 8, No. 1, 2008, pp. 93-109.

^④ 陈德恭:《现代海洋法》,海洋出版社2009年版,第159页。

^⑤ See Olav Eldholm and Filippou Tsikalas, "The Scientific Characteristics of Continental Shelf," 转引自傅岷成等编译:《弗吉尼亚大学海洋法论文三十年精选集(1977-2007)》,厦门大学出版社2010年版,第1220-1228页。

已有西班牙和阿根廷的学者粗略提出了与大陆架权利相关的内容，同年，俄国认为西伯利亚以北的一些岛屿属于其大陆的连续，这一主张在 1924 年为苏联政府所重申。^①但在当时，这种与后来大陆架概念很相似的理论和政策主张并未引起普遍关注，直到 1945 年 9 月 28 日，美国发布的《杜鲁门公告》（Truman Proclamation）成为现代国家海洋边界管辖权扩大的主要标志，^②这表明大陆架的法律概念已正式进入国际社会的视野。但是，《杜鲁门公告》并未提出界定美国在大陆架上的法律权利的具体距离标准，也未使用“主权”（Sovereignty）这一措辞。^③《杜鲁门公告》在颁布之初的性质是美国的国内法律文件，并不当然具备约束其他国际成员的国际法效力。但由于《杜鲁门公告》扩大了美国的海洋管辖权，这不可避免地会对其他国家的海洋权利造成连带影响，继而引发各国的海洋实践大调整，从而为一项全新的习惯国际法的形成做好了铺垫。

第二，《联合国海洋法公约》中的大陆架划界规则。在《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）框架下，大陆架的法律制度有了重大发展，从而极大地改变了世界海洋管辖权的版图。在《公约》中，有关大陆架的法律概念基本采纳了地理学上的描述方法和认定标准，但由于法律上的大陆架范围有距离标准的限制，因此《公约》所指的大陆架与科学意义上的大陆架是两个完全不同的概念。《公约》第 76 条第 2 款规定“沿海国的大陆架不应扩展到第 4 至第 6 款所规定的界限以外”。依此，完全符合大陆架构造自然条件的海床和底土，不一定会被全然确认为一国或若干国家可以享有法律权利的大陆架。但是同样的距离标准也可以使窄大陆架国家从中受益，因为不完全符合一国陆地领土自然延伸条件的海床和底土，也有可能被认定为其上之主权性权利归该国所有（如果没有妨害其他国家陆地领土自然延伸的话）。该条第 1 款规定了大陆架在《公约》中的理论宽度至少为 200 海里。因此从

^① 梁西主编、曾令良修订主编：《国际法》（第三版），第 163 页。

^② See Eero J. Manner, “Settlement of Sea- Boundary Delimitation Disputes According to the Provisions of the 1982 Law of the Sea Convention,” in Jerzy Makarezyk ed., *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague: Martinus Nuhoff Publishers, 1984, p. 626.

^③ 黄瑶、廖雪霞：《国际法院海洋划界的新实践——2014 年秘鲁诉智利案评析》，《国际法研究》2014 年第 1 期，第 30 页。

某种意义上讲,《公约》对大陆架概念的界定已然超越了大陆架构造自然条件的应有之义,而是要在宽大陆架国家与窄大陆架国家之间达到一种利益平衡,使后者所享有的大陆架面积不至于与前者相差太大。这也是宽大陆架国家和窄大陆架国家激烈博弈的结果。但毫无疑问,窄大陆架国家一般情况下不可能享有比宽大陆架国家更多的大陆架面积。宽大陆架国家自然地理条件的相对优越性就体现在《公约》在外大陆架界限划定问题上的有关规定。

根据《公约》孟加拉湾谅解备忘录的阐释,大陆架外部界限划定的起始要素是沿海国邻接有非常宽广的浅海地质构造的大陆架海区。相反,如上文提到的秘鲁、智利以及美国加州等国家和地区,它们虽然濒临宽广的太平洋,但因其岸外海底地形没有足够宽阔的大陆架构造单元,故无法直接在其邻接的东太平洋海区申请划定200海里外大陆架,除非有关国家通过利用《公约》所规定的“洋脊规则”来绕开上述地形地质条件的限制,才能实现其大陆架外部界限的扩展。

《公约》第76条第4至6款确立了两项“公式线”(Formula Lines)和两项“限制线”(Constraint Lines),用以作为划定超过200海里的大陆架外部界限的具体划界方法。“公式线”和“限制线”两者结合以确定沿海国延伸大陆架的外部界限。关于“公式线”,《公约》第76条之第4款规定,“定点上沉积岩厚度大于等于至大陆坡脚最短距离的1%”和“定点相距大陆坡脚外小于等于60海里”,这两个规定用于确定200海里外大陆架外缘的公式选择;关于“限制线”,《公约》第76条第7款确立了“小于等于350海里”和“小于等于2500米等深线之外的100海里”这两项限定性标准,目的是限制“公式线”的无节制适用,从而抑制和修正沿海国过度延伸200海里外大陆架的行为。

虽然“限制线”往往更容易吸引社会公众的注意力,但“公式线”必须先于“限制线”而适用。这种选择性赋予外大陆架划界申请国以极大的自由选择空间,申请国在选择其外大陆架外部界限的主张范围时,既有视实际情况自行决定选用何种“公式线”及“限制线”的自由,亦可视实际情况在决定外大陆架外部界限的主张上是否需在外部界限的不同部分采取不同的“公

式线”和“限制线”方法。因此在实践中，各国为了将本国的利益最大化，通常会选择兼用不同的“公式线”和不同的“限制线”。在实际操作中，申请国往往从最大限度利用规则的角度来反向运用外大陆架划界规则，即先“咬定”“限制线”范围，然后再按照“限制线”的范围来设法根据“公式线”寻找相应的地质沉积物证据，并运用后者来修正前者以达到利益最大化的目标。

当上述外大陆架划界方法适用于特定的洋脊海底地理形态时，还需符合《公约》第76条第3款所规定的“洋脊规则”，即在200海里之外的大陆架进行划界时，在深洋洋脊、海底洋脊及海底高地这三种不同的洋脊形态属性情况下，外大陆架外部界限可延伸的最远距离有所不同。深洋洋脊不享有扩展200海里外大陆架的权利，海底洋脊的外大陆架外部界限不得超过350海里，而海底大陆架的形态如被认定为海底高地，则有可能突破“从领海基线量起小于等于350海里”的距离标准限制，按照“小于等于2500米等深线之外的100海里”的限制标准获得最大份额的200海里外大陆架面积。这里需要说明的是，实际上，上述三种海底构造在其自然形态上都属于同一种地貌，即均是大陆架之上的凸出洋脊，但《公约》也按距离领海基线200海里为标准，对在其之内和之外的大陆架做了不同的制度安排：沿海国在200海里内，对海床和底土所享有的主权性大陆架权利可以包括深洋底、任何大洋洋脊以及延伸到200海里区域内的洋脊部分。

二、北极海域大陆架划界包含的法律争议问题

由于《联合国海洋法公约》中的大陆架制度设计以及北极区域的法制架构的现状均存在适用上的漏洞，因此客观上为少数北极国家假借《公约》大幅“圈占”北极公地提供了制度上的便利。根据《公约》，200海里以内和200海里以外的大陆架划界问题在《公约》中受不同的法律规则的调整，尽管两者在自然科学属性上并无区别，但超过200海里的北极外大陆架划界争议在法律定性上却与200海里以内的大陆架划界问题处理方式殊异。各国关

于前者虽然争议较大,但本质上多属于争端国家之间的事务,预计主要通过双边划界协定或多边划界协定的形式来进行解决。^①换言之,该问题的解决主要根据《公约》的有关规定和国际司法机构在实践中所确立的划界方法来进行。

(一) 200海里内大陆架划界规则及其在北极海域的适用状况

根据《公约》第83条的规定,沿海国之间的200海里以内的大陆架划界争议主要由当事国之间自行协商解决。国际司法机构在其相关判例中确立的200海里以内的大陆架划界规则,在该类型大陆架划界争端的解决过程中占有突出地位。如前文所述,200海里以内的大陆架划界工作主要体现为当事国间缔结双边划界协定。但在实际情形中,两个沿海国之所以需要签署划界协定多数是因双方各自的200海里边界诉求不能同时得到满足。《公约》第15条也明确规定,除历史性所有权等特殊情形外,进行海洋划界的当事国无权将其领海界限延伸至中间线以外。由此可知,划定200海里以内大陆架边界的主要方法是按等距离中间线划界,其直接法律依据来自于《公约》。但在实践中,有关争议海区的划界情况千差万别,争议双方很难达成一致意见,因此国际司法机构的相关判决及其在判例中所确立的划界标准与方法,在200海里以内的大陆架划界实践中具有重要的参照价值。近20年间国际法院实际处理过不少代表性判例,完善了对影响200海里以内大陆架划界的有关因素的分析。

按照最常用的“北极圈线划分法”,在北极圈内拥有领土的国家有8个,分别为丹麦、芬兰、美国、冰岛、加拿大、瑞典、挪威和俄罗斯。因此这8个国家又被称为“北极国家”(Arctic States)或“北极八国”(Arctic Eight, A8)。^②其中,美国、俄罗斯、加拿大、丹麦(格陵兰)和挪威拥有直接面向北冰洋主体区域的海岸线,因此这五国又被视为是北极国家群体中的“核心五国”,它们在北极问题特别是北极海域的大陆架划界问题上拥有比

^① 刘惠荣、董跃、侯一家:《保障我国北极考察及相关权益法律途径初探》,《中国海洋大学学报》(社会科学版)2010年第6期,第2页。

^② 章成:《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》,《国际论坛》2013年第4期,第46页。

其他三国更大的话语优势。当然，作为小岛国的冰岛，其北部虽然也拥有直接濒临北冰洋的海岸线，但由于冰岛在地理位置、国力方面处于弱势，因此它很难对北冰洋主体区域的权属划分造成实质性影响。此外，冰岛属于典型的洋脊之上的国家，而且所处洋脊的属性为只能按 350 海里标准扩展外大陆架外部界限的海底洋脊。冰岛虽非位于按照《公约》完全不能扩展 200 海里外大陆架界限的深洋洋脊之上，即便如此，它的地理位置和地质构造属性也会极大地削弱其在北极海区的大陆架划界主张。因此，在本文所关注的北极海域大陆架划界问题上，冰岛以及在北极海域没有海岸线的瑞典、芬兰所能发挥的作用较为有限。

结合北极地区的具体情况可知，目前北极国家之间已在相关海域先后划定了多条 200 海里以内的海洋边界线，其中绝大部分边界线是以单一划界的方式加以划定的。单一划界是目前通行的一种海洋划界方法，即海洋划界当事国以同一划界方法统一划定彼此之间的专属经济区和大陆架边界，使不同权利属性的当事国海洋管辖区域之间仅存在一条单一的海洋边界。因此，有关国家在北极海域划定的海洋边界既包括了 200 海里以内的大陆架界限，也确定了相互之间在北极海域的各自专属经济区（通常以“渔区”或“海洋生态保护区”的名义）。除了一些争议因素外，目前仍实质性存在于北极国家之间的 200 海里以内海洋划界纠纷为数很少，这从北极国家之间相互缔结的海洋划界协定中可以看出。北极国家之间的 200 海里以内大陆架划界问题现在大部分已经解决，各国之间大都相互签署了有关的海洋划界协议，1920 年签订的《斯瓦尔巴德条约》还对相关区域作出了比较特殊的制度安排。^① 目前最主要的北极地区 200 海里以内大陆架划界纠纷是美国和加拿大在波弗特海地区的界限划分争议，这一争议是北极区域目前尚存而且没有达成任何解决意向的双边划界问题。^② 上文对北极地区 200 海里以内大陆架划界问题的梳理，有利于更好地理解各国围绕北极所产生的复杂纷争现象背后的本质。

^① 章成：《北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路》，《武大国际法评论》2016 年第 1 期，第 209 页。

^② 章成：《北极地区大陆架划界争议的法律问题及其应对思路》，第 212 页。

（二）北极海域的 200 海里外大陆架划界问题及其法律争议

200 海里以外的大陆架划界问题则是北极大陆架划界问题中适用规则最复杂、解决最为困难、处理结果外溢效应最大的问题，它是影响北极区域形势的重中之重。从《公约》在对内架和外架的制度内容设置，也可以看出两者之间的显著差异，这也是其与 200 海里以内的大陆架制度的法理基础的最大不同之处。与此同时，有关国家在北极地区申请外大陆架的尝试也面临着不少法律障碍。

对于《公约》框架下的大陆架划界规则在北极海域的适用问题，还需结合具体海域的不同地理状况来进行具体分析。因为北极海域的不同区域，大陆架地质结构在其不同海底海床地区的发育情况差异较大。在俄罗斯亚洲部分的西伯利亚以北，大陆架的延伸面积极为宽广，^①而在北美洲大陆以北，大陆架面积却相对有限，部分地区的大陆架甚至非常狭窄，无法达到《公约》所规定的将大陆架外部界限延伸到 200 海里之外的前提条件。例如，位于加拿大巴芬岛和丹麦海外自治领格陵兰之间的巴芬湾由于面积关系，不存在超过 200 海里外大陆架的划界问题。从目前北极海域的具体大陆架划界现状来看，（1）挪威和俄罗斯两国在经过四十余年的漫长谈判后，于 2010 年签署了关于北极巴伦支海海区的海洋划界条约，实现了双方在该海区的 200 海里以内的大陆架/专属经济区的单一边界和 200 海里以外的大陆架相邻边界划界问题的一揽子解决；（2）冰岛和挪威本土、丹麦（格陵兰）与挪威扬马延群岛之间也已完成大陆架边界的划定工作，其中格陵兰岛和扬马延群岛之间的海洋边界是通过 1993 年国际法院的司法判决途径划定的。但格陵兰岛和挪威斯瓦尔巴德群岛之间尚未进行大陆架划界；（3）美国和俄罗斯之间的北极海域大陆架划界也有双方在 1867 年和 1990 年两个既定划界条约的约束，双方在北极楚科奇海的大陆架边界是确定无争议的。虽然俄罗斯对双方在白令海的海洋边界走向存在不满，但白令海通常不被认为是北极海域的组成部分，而且俄罗斯也无反对白令海边界的实质行动；（4）目前北极地区现存的 200 海里以内大陆架划界纠纷主要是美国和加拿大在波弗特海的划

^① 朱瑛：《北极地区大陆架划界的科学与法律问题研究》，中国海洋大学 2012 年博士学位论文，第 21 页。

界争议。这一部分的划界纠纷也延伸到了双方在北极波弗特海的 200 海里以外的大陆架相邻边界。也有观点认为,受制于双方特别是加拿大在波弗特海的海岸线和海底海床地质地理情况,双方尤其是加拿大很难将其大陆架划界诉求延伸到 200 海里以外;(5) 加拿大和丹麦(格陵兰)可以在北极林肯海及其更北的海区进行大陆架乃至 200 海里外大陆架相邻边界的划定,但在林肯海以南的北极海域,如巴芬湾一带,双方无法进行 200 海里外的大陆架划界,只能通过 1973 年和 2012 年两个海洋划界条约,以单一边界划分双方在 200 海里以内的海洋边界;(6) 大陆架面积宽广的北冰洋中央洋底区域是“北极核心五国”大陆架划界诉求的主要聚焦所在和争夺重点。虽然五国之中的挪威承认其本土的大陆架自然延伸无法到达北极点区域,但由于斯瓦尔巴德群岛尚未进行大陆架划界,因此挪威仍然有机会通过斯瓦尔巴德群岛向北冰洋中央区域扩展其 200 海里外大陆架主张范围。从各个北极国家向联合国的大陆架界限委员会所提交的外部界限划界申请案的情况来看,已有俄罗斯、挪威和丹麦三个北极国家提交了涉及北极海域的外大陆架划界申请,其中俄罗斯提交了两次,2001 年率先向委员会提交,2015 年又提交了补正申请版本。如果将申请案所涉及的北极海域范围扩大至北极海域外缘的格陵兰海和拉布拉多海(这两个海区从物候学角度与北极海域自然条件较为接近),则提交涉北极外大陆架划界申请案的国家还包括加拿大(针对拉布拉多海提交申请案)和丹麦(针对格陵兰海提交申请案)。但到目前为止,只有挪威的外大陆架申请案在 2009 年得到了委员会的审议通过。美国则受制于它的非《联合国海洋法公约》缔约国身份,目前暂时无法向委员会提交外大陆架划界申请。

影响北极国家外大陆架划界申请的主要法律障碍主要有:关于北极地区总体法律地位的持久争议、北极国家间 200 海里外大陆架相邻部分的划界困局、北冰洋中央区洋底地形属性的认定问题等。北极地区沿海国大陆架边界线的划定,很大程度上取决于以下两大难题的解决:一是相邻国家间大陆架主张重叠和领土争议问题;二是洋脊属性问题。^① 斯科特·萨科福(Scott J.

^① 章成:《论北极地区法律治理的框架建构与中国参与》,《国际展望》2015 年第 6 期,第 80-97 页。

Shackelford)指出,“现在的北极国家热衷于划设超过200海里的外大陆架边界,扇形线可能是北极国家不愿承认但乐于看到其运用的划界办法”^①。洋脊属性则直接关系到大陆架外部界限划定所运用的“限制线”的选择,对大陆架范围有很重要的影响。同时,大陆架外部界限作为国际海底区域的边界,洋脊问题同样决定着国际海底区域的位置和范围大小。如果将罗蒙诺索夫海岭(Lomonosov Ridge)、阿尔法—门捷列夫海岭(Alpha-Mendeleev Ridge)和楚克奇海冠都作为大陆架的自然延伸,国际海底区域将缩小为两块面积极小的区域。^②

三、大陆架划界法律规则在北极海域的适用前景展望

由于北极地区以海洋为主体,故海洋问题在北极问题中占据极大的比重。而在所有北极问题中,大陆架划界问题无疑是争议最大、最难解决的问题,因为大陆架法律制度的产生和发展,与属于全人类共同继承财产——国际海底区域这一概念的提出及逐步得到认可存在密切关系,并在1982年通过的《联合国海洋法公约》文本中得以规范化和体系化。因此,北极海域的大陆架划界问题所涉及的国际海洋法制度,主要包括《联合国海洋法公约》框架下的大陆架制度以及其中有关200海里外大陆架部分的特殊划界规则,在具体适用上涉及北极海域丰富大陆架资源的勘探开发和利益分享问题。不仅如此,北极海域大陆架划界问题的发展走向还会产生重要影响,即从实质上明确与《公约》大陆架法律制度适用效果截然相反的国际海底区域法律制度在北极海域的具体适用范围。北极海域沿岸国家大陆架主张的扩张及其大陆架外部边界的确定,势将从整体上压缩北极海域国际海底区域的面积,进而从实质上影响北极地区的总体法律地位,这使所有北极问题的国际法研究者思考《公约》所设计的大陆架法律制度在北极地区的适用实效问题,尤其是由此所引发的法律和道义争议。

^① Scott J. Shackelford, “Was Selden Right? The Expansion of Closed Seas and its Consequences,” *Stanford Journal of International Law*, Vol. 47, No. 1, 2011, pp. 2-13.

^② 章成:《国际法视阈下的北极海域外大陆架划界问题论析》,第45-50页。

关于《联合国海洋法公约》体系下的大陆架划界规则在北极海域的适用前景，斯科特·萨科福认为，北极应该与外太空、深海床、南极一道，受国际法特别立法的规制，以将北极的地位上升为“全人类共同财产”。^① 周边国家不应在北极地区追求大陆架划界，保护北极国家共同利益的最佳办法应是在北极实行类似南极的“非主权化”。^② 斯蒂芬妮·霍尔姆斯（Stephanie Holmes）回溯了包括公平原则在内的各类海洋划界方法的产生及适用背景，认为北极冰的迅速融化使北极地区的海洋划界问题变得急迫起来，她相信避免北极问题恶化的最好办法是缔结一项专门规制北极地区的多边国际特别协定，这一点与萨科福一致。但萨科福的目标是通过缔结北极多边国际协定冻结北极国家的相关诉求，而霍尔姆斯则认为尽快在北极地区达成多边一致，所缔结的北极国际协定有助于北极大陆架划界工作的迅速推进，并降低划界的难度。^③

值得一提的是，在北极地区占据最有利地理条件的俄罗斯，其积累了丰富的北极开发经验，是北极地区行动能力最强的国家。俄罗斯的优势在于，其搜集的有关数据信息在绝大多数情况下是更能精确反映北极地区客观情况的原始材料。然而俄罗斯的历史文化传统及其在国际体系中的独特地位决定了它的北极政策立场与其他西方国家相比有一定的特殊性。俄罗斯国内涉北极事务的相关立法、政策及战略性文件的框架体系完整，规划全面且在不少事项上具有相当的前瞻性。例如，早在 2001 年俄罗斯就率先提交了涉及 120 万平方公里北极海区的 200 海里外大陆架外部界限划界申请案（同时也是联合国大陆架界限委员会自成立以来所受理的第一份外大陆架划界申请案）；2008 年俄罗斯就颁布《2020 年前及更长期的俄罗斯联邦北极地区国家政策基本原则》^④。另外，俄罗斯率先组建北极部队以强化其在北极地区的军事优势，同时其国内还存在诸多专门研究北极问题的智库机构，如俄罗斯科学院的海洋研究所、圣彼得堡大学、罗蒙诺索夫北方（北极）联邦大学

^① See Scott J. Shackelford, “The Tragedy of the Common Heritage of Mankind,” *Stanford Environmental Law Journal*, Vol. 27, 2008, p. 112.

^② *Ibid.*, p. 128.

^③ See Holmes, “Breaking the Ice: Emerging Legal Issues in Arctic Sovereignty,” p. 351.

^④ 具体内容参见 <http://www.serf.gov.ru/documents/98.html>。

等，并办有诸如《北极地区的国际关系与地缘政治》（*Международные Отношения и Геополитика в Арктике*）等专业性学术期刊。

与其他西方国家相比，俄罗斯更强调其国家利益及其在北极地区的特殊地位，严格遵循国际法逻辑的观点较少，总体立场上偏于强硬，这与俄罗斯习惯于在遵循国际法基本原则、规则和寻找一切可能机会扩充领土或利益这两大选项之间，往往优先选择后者的历史传统相关。但是，随着时代的发展，俄罗斯学者的认识也不断完善和多元化，俄罗斯官方对北极的政策也在不断调整和修正。但总的来说，俄罗斯对北极地区的管控朝着更为严密的方向发展。当然，与苏联时期相比，俄罗斯方面目前对北极地区有关法律问题的理解更接近于当代国际法的通行观点，苏联时期的观点更强调其在北极地区的权益具有领土性、主权性和绝对排他性。^① M·克罗索夫（M. Kolossov）等人在其合著的《苏属北极地区的法律地位》一文中分析了俄罗斯在北极地区的基本立场和北极地区的法律地位问题。他认为，在北极单方面主张外大陆架边界最终获得大陆架界限委员会认可的可能性很大。结合北极治理的自愿性质，北极地区的大陆架划界问题并不妨碍北极地区的科研合作与北极理事会工作的开展。^②

在《联合国海洋法公约》有关大陆架法律制度适用于北极地区面临的困局和有关国家基于国家及地缘战略利益考量的大背景下，相关国家在北极问题上的博弈进一步加剧。2007年8月2日，俄罗斯联邦国家杜马副主席奇林加罗夫率领北极海洋科考团下潜至4000米深的北冰洋底插上俄罗斯国旗，其目的旨在为俄罗斯针对北极的大陆架划界主张寻找并提供更充实的地质科考依据。自此，相关国家的“北极争夺战”日益升温。而北极地区的法律机制又存在多元化、碎片化、无序化、不系统等特征。到目前为止，1973年的《保护北极熊及其栖息地协定》是北极地区唯一一个可以明确适用于整个北极区域的国际条约。1920年的《斯瓦尔巴德条约》则是目前唯一一个

^① 《苏联国际法论文选》对该问题有明确阐述，参见[苏]斯·维什涅波尔斯基：《论北极区域的法律制度问题》，张瑞祥译，《苏联国际法论文选》，世界知识出版社1958年版，第245-262页。

^② See M. Kolossov, "The Legal Regime of the Soviet Arctic: Major Issues," *Marine Policy*, Vol. 14, No. 2, 1990, p. 1.

专门规制北极特定地区并有相应机制来保障实效的国际公约，该条约对斯瓦尔巴德群岛区域的主权归属和群岛区域的缔约国公民自由进入机制都作了非常明确的平衡性安排，堪称北极区域国际合作治理中的制度典范。然而遗憾的是，针对北极地区制度安排的整体区域性国际公约却始终难产。在制度结构层面上，目前北极区域治理更多集中于适用范围与拘束力皆有限的软法，涉及北极地区整体法律秩序的制度安排则极为欠缺，以致该地区区域法制的制度保障功能不足。尽管国际法的碎片化、不系统和非自主性特征体现在国际法的诸多领域，大量国际制度规范和伦理规范自冷战结束以来也随着国际体系的变迁而处于不断重构和演进的状态，但是，北极地区地理空间的封闭性、有限性与北极潜藏资源能源的稀缺性、北极战略价值的重要性之间的反差，无疑放大了法律制度缺位与失序对北极地区的消极影响，从而加剧北极纷争并使其复杂化。巨大的利益诱惑与有效法律机制缺失的双重局面，使北极国家竞相逐鹿北极，围绕北极及北极大陆架划界问题的“寒地热战”也日益升温。

四、中国应对北极大陆架划界问题的对策

综上所述，北极问题的产生与持续发酵凸显了国际公共资源的使用与管理冲突。受技术条件的限制，当前的北极问题以及大陆架法律制度在北极地区面临适用困局，主要反映了国际公共资源的管理冲突。在相对狭小的北极区域，由于这里的主体部分是海洋，所以海洋法处于北极区域国际法律制度的中心地位，但由此也放大了北极问题面临的公地困境。从更深层的理论意义上说，北极地区的大陆架划界问题走向影响着北极治理模式的发展方向，北极问题的走向也将对各国未来的发展以及整体国际格局的演变产生深远影响。因此，北极问题已成为各主要大国关注的焦点问题之一，复杂的利益和战略争夺也为北极地区的国际合作与全球公域资源共享前景蒙上了阴影。

可以预见的是，在现实主义政治生态占据当前国际社会主流的背景下，北极区域大陆架划界问题的最终解决无法一蹴而就，所以仍将在大国角逐的

多边制衡状态中经历一个较为漫长的演进过程。当前北极区域法治的发展方向对于北极国家而言总体是有利的，而数量众多的非北极国家将承担北极大陆架划界进展所带来的不利后果。但从更长远的角度来看，北极地区大陆架划界的最终解决出路在于全球各利益主体共同参与的多元化治理，这一结论既符合冷战后全球治理的发展趋向，也有助于国际法在未来北极区域政治法律秩序建构中发挥作用。21世纪世界格局变迁的特点决定了北极地区虽受制于大国博弈的现实角力，但国际法规范功能及全球化时代各方联动特征的强化，决定了“牵一发而动全身”的北极大陆架划界争议不至于为少数北极国家所掌控。

在获得参与北极事务“初步许可证”的有利条件下，中国宜依据国际法理和国际道义的基本原则顺势而为，在北极事务中积极进取，运用自身的影响力引导北极地区大陆架划界问题朝有利于中国、广大非北极国家以及国际社会共同体整体利益的方向发展，这也是时代赋予中国作为维护国际正义的世界大国的责任。尽管中国在北极事务上的机制性参与才刚刚起步，但受到国外学界的高度关注。其中部分学者和观察家从维护自身国家利益的角度出发，对中国的参与则感到担忧、甚或表现出警惕的心态。如加拿大的大卫·赖特（David Wright）等人认为中国进入北极会影响加拿大和其他北极国家以及北极地区原住民的共同利益。^①但是北极国家也并非铁板一块，国力较弱的北欧国家希望与中国在有关北极议题上加强合作。例如，芬兰拉普兰大学教授蒂姆·奎沃洛瓦（Timo Koivurova）对中国参与北极事务持积极态度，也对中国参与北极事务提出了有借鉴意义的观点。中国国内的北极问题研究进展仍处于加速追赶阶段。“十二五”期间，国家设立了“南北极环境综合考察与评估”专项基金，并依托中国极地研究中心、国家海洋局海洋战略研究所、中国海洋发展研究中心、上海国际问题研究院、武汉大学、中国海洋大学、上海交通大学等科研机构搭建了若干研究平台，先后发表了一系列研究成果。但是总体而言，国内的北极问题研究尚有待进一步拓展和深化。

在北极海域的大陆架划界问题上，中国可以考虑的应对措施包括以下四

^① See David Wright, “The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China,” *China Maritime Study*, No. 8, 2011, p. 1.

个方面。第一，准确定位中国在北极地区的角色，明晰中国在北极地区的主要权益，包括资源能源利益、航道利益、环境安全利益、军事安全利益、科考研究利益等。在此基础上，提高中国参与北极事务的针对性和有效性。中国在界定自身在北极地区合法权益的同时，还应在相关框架下适时酌情调整和完善中国北极权益的相关内容。当然，对于中国在北极的核心权益，需要在国家层面发布正式的规范性文件加以明确和保障，并阐明中国在北极问题上的原则和立场。由于中国在北极地区的上述权益正日益显性化，因此要及时明晰和界定中国在北极地区的合法权益，这要求国家在具体行动层面，至少要确定和明晰相关权益的主体框架，以及它们之间的重要性排序，同时在立场表达和具体的应对层面保持足够的弹性和灵活性。坚持以和平、发展与合作为核心原则，务实和建设性地参与北极事务，并以此来配合推进“一带一路”倡议和海洋发展战略在北极地区的顺利推进。

第二，全面提升中国的北极问题研究水平，以提升中国在北极事务及其大陆架划界问题上的话语权。首先，必须更加重视并主动发挥北极科考的推手作用，因为北极科考实力的提升是中国参与北极事务的前提。其次，加强并有效整合国内相关研究机构和团队，提升其专业研究水平。随着北极问题的持续升温，北极已不再是自然科学研究者的“自留地”，包括政治、历史、法学、经济等社会科学研究者也都积极参与北极问题的研究。虽然不同领域研究者的研究主题和研究视角各有侧重，但都是以维护和促进中国在北极地区的权益为目标，并提供了相应的科学依据和应对策略。与此同时，中国提高自身对北极事务的参与能力和扩大同相关国家的涉北极事务的交往过程中，不仅需要官方层面的外交与合作，也需要民间与学界的公共外交和“二轨外交”，这正是中国专业研究者的责任所在。值得欣慰的是，随着国家对北极问题的重视以及支持力度的不断加大，有关北极领域的研究平台正加速整合。可以预见，未来国内的北极问题研究将会有长足发展。

第三，在北极地区大陆架划界问题的实践层面，中国要制定更加缜密、现实操作性强的策略。中国要在法理层面通过援引法律依据实现对北极 200 海里外大陆架划界问题的法律介入。首先，中国需要通过自身的国际影响力，

在联合国及其相关机构(如大陆架界限委员会、国际法院和国际法委员会等)将自身的政策立场转化为有较高国际认同度的专业国际法观点,并在必要时直接参与北极国家的200海里外大陆架划界申请案审议进程,通过发表对有关申请案的评论等形式,来表达中国对大陆架划界这一高度技术化和法律化问题的具体看法。而在北极事务的其他层面,中国也应积极提升自身的法律参与能力。目前有关北极问题的法律法规特别强调北极国家的主权诉求和管辖诉求,对此中国仍要承认既成事实并予以尊重,同时也应注意到北极法律制度不系统的特点,以此为契机扩大参与面。此外,中国应依托北极理事会平台参与北极区域规范的构建,并提升国际法工具在中国应对北极问题中的适用性。目前,变动中的北极以及北极国家行动的重点都是以强化北极理事会为核心的一整套规则安排,并在实践中不断落实和强化,尽管这一由北极国家所主导的北极区域制度安排不具有充分的代表性和公平性,但从现实的角度来说,中国总体上仍然要承认这一现状。同时,中国不能满足于“非北极国家”这一标签,应根据自身的需要采取相应行动,不断增强自身在北极地区的存在,基于此,中国需要在具体的实施策略上更有规划性和针对性。

第四,在实际操作中,中国需要区分北极国家的不同情况,采取相应的合作策略,同时强化非北极国家之间的立场呼应与利益协调。在维护并扩展中国的北极权益过程中,中国必须区分不同国家的不同情况,从而确定不同的合作内容。首先,加强与北极大国之间的合作,包括美国、俄罗斯、加拿大在北极问题上的对话与合作。其次,优化与北欧国家之间的合作,包括与冰岛、丹麦、挪威、瑞典和芬兰之间的合作,中国与上述这些国家的互信基础相对良好,合作进展和成果比较显著。再次,强化与同样有兴趣、有能力参与北极事务的其他非北极国家之间的合作,这些国家包括欧洲的英国、德国、法国、意大利以及欧盟这一超国家行为体,亚洲的韩国、日本、印度和新加坡。最后,加强与有兴趣参与北极事务的其他非北极国家的合作,并保持与有关国际组织和非政府组织的联系。通过以上多种形式,多管齐下,共同推动中国有效参与北极事务,并最终维护及拓展中国在北极地区的各方面利益。

结 束 语

北极问题的实质，是海洋问题，而在北极的各种争端当中，核心问题则是大陆架特别是 200 海里外大陆架界限的划定问题，同时，该问题也是北极区域法制建构最为现实的选择路径。由大陆架划界实践中所表现出来的科学性与法律性交汇的特点可知，北极区域大陆架划界方面争议的最终解决，肯定会受到大陆架界限委员会审议和国际司法判例的双重影响。对中国而言，选择适当的应对策略，加强对北极大陆架划界问题的法律介入以及对北极区域法制议题建构的规范参与，可以更好地促进北极各方的合作共赢，进而保障中国和其他域外国家合法参与北极事务的权益。尽管从国际社会的现实来看，这一问题的解决尚需时日，尤其是北极海域 200 海里外大陆架划界问题的解决仍面临重重困难。这反映了目前在“北极争夺战”日益升温情况下，北极国家之间、北极国家与非北极国家之间既有合作又有斗争的现实。而北极问题的整体解决仍将是一个颇为漫长的进程，因此，不断完善《联合国海洋法公约》框架下的大陆架制度适用效果，推进北极区域的法制化治理进程，将有助于为北极国家与非北极国家之间增进合作提供稳定的规范安排与制度保障。当前，北极地区的法制建构与区域治理需要注入一种可持续的、规范化的秩序性因素。北极大陆架划界问题的最终解决，既需要倚重国际法的制度力量以及相关理论的发展与创新，也需要以中国为代表的广大域外国家对北极问题的持续的共同关注和深入参与。

[收稿日期：2016-12-15]

[修回日期：2017-03-31]

[责任编辑：樊文光]