

中国参与北极油气资源治理与开发的国际法依据*

唐尧 夏立平

【内容提要】 气候变化和科技进步使得北极近海油气资源开发变得更加容易，但与之相关的资源利用、环境保护、争端解决却成为人们面临的新的治理问题。这对作为世界能源贸易大国的中国参与北极油气资源治理与开发将产生深远影响。《联合国海洋法公约》等国际法律制度为中国的参与提供了国际法依据。现有国际法依据表现出四个特征：双边条约形式简便，但容易受到国家关系影响；《联合国海洋法公约》是相关法律依据的核心，特别是其争端解决机制已成为缔约国权利诉求的法律工具；软法促使各国的参与方式更加多样化；和平与合作是相关法律依据的要旨所在。中国可以加强与有关国家和国际组织的双边合作、加强对国际司法判例的研究，积极参与北极油气资源治理与开发。

【关键词】 中国 北极油气资源 治理与开发 国际法依据

【作者简介】 唐尧，同济大学政治与国际关系学院博士研究生；夏立平，同济大学政治与国际关系学院教授

【中图分类号】 D99

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)06-0131-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201706008

* 本文系国家社科基金一般项目“中国参与北极地区开发的理论与方略研究”（14BGJ026）和中国极地研究中心承担的国家海洋局国家专项“南北极环境综合考查”子专题“极地地缘政治研究”（CHINARE2017-04-05-01）的阶段性成果。

北极常被称为全球气候变化的“晴雨表”。最近几十年，北极近表层大气温度比全球变暖平均水平升高了约 2 倍。北纬 60° 以北地区继 20 世纪六七十年代记录的最低值之后，温度平均升高了 1—2°C。^① 气温上升带来的海冰持续消融和科技进步带来的生产力显著提升，使得北极近海油气资源开发变得更加容易。北极所蕴藏的丰富油气资源也因此受到了越来越多的关注。这对作为世界能源贸易大国的中国参与北极油气资源治理与开发将产生深远影响。具体来看，中国的参与主要涉及资源利用、环境保护、争端解决等。基于此，本文将梳理中国参与的国际法依据，如环境保护议题中的《经 1978 年议定书修订的 1973 年国际防止船舶造成污染公约》（International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978, 以下简称“MARPOL73/78”）和《国际油污防备、反应和合作公约》（International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation of 1990, 以下简称“OPRC 公约”），然后归纳有关国际法律制度的特征，同时对中国的参与提出对策建议。

一、中国参与北极油气资源治理与开发中的 资源利用国际法依据

北极有着丰富的油气资源，其中原油、天然气的蕴藏总量分别约占全球储量的 13%、30% 和 20%。^② 中国是世界第二大能源消费国和第一大石油进口国。预计到 2020 年，中国的石油对外依存度将达到 60%，鉴于目前中国油气资源进口主要集中在中东、非洲、中亚，参与北极油气资源开发有利于中国能源进口结构的合理化。^③

^① 俄罗斯国际事务委员会：《北极地区：国际合作问题》（第二卷），熊友奇等译，世界知识出版社 2016 年版，第 268 页。

^② Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle, July 23, 2008, <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>.

^③ 朱明亚、平琰、贺书锋：《北极油气资源开发对世界能源格局和中国的潜在影响》，《海洋开发与管理》2010 年第 11 期，第 5 页；田春荣：《2014 年中国石油和天然气进出口状况分析》，《国际石油经济》2015 年第 3 期，第 66 页。

中国参与北极油气资源治理与开发中的资源利用国际法依据主要包括中国与北极国家的双边条约,以及全球性和区域性条约。^① 在双边条约层面,2012年中国与冰岛签署了关于北极合作的框架协议,据此中国有机会参与冰岛的北极非生物资源开发。翌年,中国与冰岛签署了自由贸易协定,从而为两国以投资和贸易形式推动北极资源共同开发奠定了基础。^② 然而,此种通过双边条约参与北极油气资源开发的形式容易受到国家关系的影响。例如,中国与挪威原计划在2010年签署两国自由贸易协定,但因当年两国关系恶化而停止。2016年12月中国与挪威发表了《中华人民共和国政府与挪威王国政府关于双边关系正常化的声明》,随后两国就重启相关经贸安排签署了多个谅解备忘录。^③ 这一进展将为两国潜在的北极油气资源合作产生积极影响。总体来看,俄罗斯、加拿大、丹麦等北极国家对北极油气资源勘探开发采取扶持态度,这无疑为中国参与提供了机遇。^④

在全球性和区域性条约层面,1994年11月16日生效的《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)规定了沿海国对其专属经济区和大陆架的权利和义务^⑤,以及缔约国对“区域”的权利和义务^⑥。中国的参与主要涉及大陆架部分和“区域”部分的规定。《公约》对沿海国对二百海里大陆架和二百海里以外大陆架(以下简称“外大陆架”)自然资源的开发做出了规定。^⑦

《公约》规定了沿海国对其大陆架自然资源享有专属性权利。^⑧ 作为《公约》缔约国,中国没有权利开发北冰洋沿海国大陆架的油气资源。但是,《公约》第82条规定了沿海国对其外大陆架非生物资源的开发应缴付费用或实物。^⑨

^① 北极国家是指加拿大、丹麦、芬兰、冰岛、挪威、瑞典、俄罗斯、美国;北冰洋沿海国是指加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯、美国。

^② 刘惠荣:《北极地区发展报告》(2014),社会科学文献出版社2015年版,第362页。

^③ 《中挪双方就重启相关经贸安排达成共识》,中国自由贸易区服务网,2017年4月11日, http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinanorway/chinanorwaynews/201704/34678_1.html。

^④ 贾桂德、石午虹:《对新形势下中国参与北极事务的思考》,《国际展望》2014年第4期,第19页。

^⑤ 《公约》第五部分、第六部分。

^⑥ 《公约》第十一部分。“‘区域’”是指国家管辖范围以外的海床和洋底及其底土。参见《公约》第1条第1款。

^⑦ “自然资源”包括海床和底土的矿物和其他非生物资源。参见《公约》第77条第4款。

^⑧ 《公约》第77条第1款、第77条第2款。

^⑨ 《公约》第82条第1款。

根据公平分享标准,国际海底管理局(International Seabed Authority,以下简称“管理局”)应向所有《公约》缔约国分配费用或实物,^①而中国是管理局的当然成员。^②据此,对于北冰洋沿海国的外大陆架油气资源开发,中国有权接受费用或实物,以及参与分配费用或实物。^③然而,中国的参与受到北冰洋沿海国对其外大陆架油气资源开发状况的影响。

另外,《公约》第82条规定也存在问题。有学者将其归纳为六个方面:沿海国承担缴付费用或实物义务的性质问题;缴付费用或实物的问题;公平分享的标准问题;管理局的作用及其开支问题;有关矿址的非生物资源超出外大陆架的界限问题;争端解决问题。^④其中部分问题涉及中国的权益,如对于公平分享标准的理解,以及在发展中国家免缴费用或实物的同时是否可以公平分享其他国家缴付费用或实物。^⑤所以,中国的参与还受到《公约》第82条完善情况的影响。

《公约》规定了沿海国有权向大陆架界限委员会(以下简称“委员会”)提交外大陆架界限的情报,沿海国有权依据委员会建议划定大陆架界限。^⑥俄罗斯是首个向委员会提交外大陆架申请的国家。^⑦但俄罗斯的申请因“证据不充分”被委员会驳回。此后,俄罗斯一直在进行相关的勘查准备工作,希望通过确立外大陆架界限获得北冰洋包括罗蒙诺索夫海岭(Lomonosov Ridge)和阿尔法·门捷列夫海岭(Alpha-Mendeleev Ridge)在内的富有油气地段。挪威和丹麦也分别于2006年和2009年向委员会提交了申请。迄今为止,委员会未通过俄罗斯、挪威、丹麦的上述申请。就中国参与而言,北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立是中国行使权利和履行义务的前提。

与北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立密切相关的是《公约》规定的“区

^① 《公约》第82条第4款。

^② 《公约》第156条第2款。

^③ 《公约》第156条第2款。

^④ 杨泽伟:《〈海洋法公约〉第82条的执行:问题与前景》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2014年第4期,第31-33页。

^⑤ 《公约》第82条第3款。

^⑥ 《公约》第76条第8款。

^⑦ Commission on Limits of Continental Shelf Receive its First Submission, December 21, 2001, <http://www.un.org/press/en/2001/seal729.doc.htm>.

域”。^① “‘区域’及其资源是人类共同继承财产。”^② 也就是说，北冰洋“区域”内资源为全人类共同所有。中国参与北冰洋“区域”内资源开发同样受到北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立的影响。如果北冰洋沿海国取得外大陆架，北冰洋“区域”将从 288 万平方千米缩小到 34 万平方千米，使全球公共资源受到严重侵犯。^③

那么，中国在“区域”内享有哪些资源开发的权利？《公约》从支配“区域”的原则，“区域”内资源勘探开发制度，“区域”内资源开发的政策，探矿、勘探和开发的基本条件，管理局机构等方面对“区域”内法律制度做出了规定。^④ 《公约》规定，“‘区域’内活动应由管理局代表全人类……予以安排、进行和控制。”^⑤ 另外，作为对《公约》“区域”部分规定的调整，《关于执行 1982 年 12 月 10 日〈联合国海洋法公约〉第十一部分的协定》于 1994 年 7 月通过。其与《公约》共同构成了“区域”法律制度的基础。中国的参与主要通过“平行开发制”展开。“平行开发制”即由管理局企业部和缔约国或国有企业等实体并行开发。^⑥

中国对“区域”的探索活动始于 20 世纪 70 年代，并于 1991 年 3 月 5 日被批准为先驱投资者。先驱投资者的权利包括在其开辟区内有进行开辟活动的专属权利，以及在向管理局申请生产许可证时的优先权利。先驱投资者的义务包括缴纳费用的义务，以及为确保企业部有能力进行“区域”内活动而履行的义务。^⑦ 中国大洋矿产资源研究开发协会（以下简称“中国大洋协会”）是中国目前参与“区域”开发的唯一主体，也是专职处理“区域”资源的管理机构。2013 年管理局理事会核准了中国大洋协会在 2012 年提出的富钴结壳矿区申请，由此中国取得了位于西太平洋面积为 3 000 平方千米的

^① 《公约》第 1 条第 1 款。

^② 《公约》第 136 条。“资源”是指“区域”内在海床及其下原来位置的一切固体、液体或气体矿物资源，其中包括多金属结核；从“区域”回收的资源称为“矿物”。参见《公约》第 133 条。

^③ 郭培清等：《北极航道的国际问题研究》，海洋出版社 2009 年版，第 59 页。

^④ 陈德恭：《现代国际海洋法》，海洋出版社 2009 年版，第 430-444 页。

^⑤ 《公约》第 153 条第 1 款。“‘区域’内活动”是指勘探和开发“区域”的资源的一切活动。参见《公约》第 1 条第 1 款。

^⑥ 《公约》第 153 条第 2 款。

^⑦ 李红军：《国际海底与国际法》，现代出版社 1997 年版，第 90-94 页。

富钴结壳专属勘探矿区。

鉴于当前北极油气资源开发主要涉及沿海国近海,中国尚未有在北冰洋“区域”内的实践。值得注意的是,《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》(以下简称《深海法》)已于2016年2月26日通过。^①《深海法》的出台为中国参与北冰洋“区域”内活动提供了国内法依据。同时,《深海法》的出台也表明了中国始终坚持遵循国际法的立场,^②因为《公约》规定了缔约国有义务采取措施协助管理局确保“区域”有关规定得到遵守。^③另外,北冰洋沿海国2008年发表的《伊鲁利萨特宣言》也强调了海洋法在北极的适用。总之,中国权益的实现很大程度上受到北冰洋沿海国对其外大陆架油气资源开发状况、《公约》第82条完善情况、北冰洋沿海国大陆架外部界限的确立等因素的影响。

此外,中国于1925年7月1日加入《斯瓦尔巴德条约》(Svalbard Treaty)(以下简称《斯约》)。《斯约》确立了和平利用和不歧视等原则,中国在条约区内享有资源开发等多项权利。《斯约》第3条规定,“缔约国国民……在遵守当地法律和规章的情况下,他们可以毫无阻碍、完全平等地在此水域、海峡和港口从事一切海洋、工业、矿业和商业活动。”据此,中国有权利用条约区内油气资源。然而,挪威与其他缔约国对该条约适用范围存在分歧,这一分歧主要体现在渔业资源利用问题上。^④这也将对中国利用条约区内油气资源带来影响。

对对有关条约的上述梳理可以看出,通过双边条约参与北极油气资源开发是现阶段中国可以采取的主要方式。考虑到北极绝大部分资源分布在主权国家管辖的空间之内,中国通过双边条约获取资源需要同资源生产国保持良

^① 《中华人民共和国深海海底区域资源勘探开发法》,国家海洋局网站,2016年2月29日, http://www.soa.gov.cn/zwgk/fwjgwywj/shfl/201602/t20160229_50172.html。

^② 吴慧:《〈深海法〉是我国履行国际义务的重要表现》,《中国海洋报》2016年3月23日, <http://epaper.oceanol.com/shtml/zghyb/20160323/59602.shtml>。

^③ 《公约》第153条第4款。

^④ 有关论述参见 Rachel G. Tiller, “New Resources and Old Regimes: Will the Harvest of Zooplankton Bring Critical Changes to the Svalbard Fisheries Protection Zone?” *Ocean Development and International Law*, Vol. 40, No. 4, 2009, pp. 309-318。

好的起码是正常的关系。^①同时,《公约》和《斯约》是中国参与的法律依据。其中,《公约》对大陆架和“区域”的规定覆盖了北冰洋的广阔区域,特别是对“区域”内资源的规定涉及《公约》所有缔约国,因而从长远来看对于中国参与北极油气资源开发将产生重要影响。此外,《公约》第82条存在的问题也与中国权益密切相关,中国可在北冰洋沿海国开发其外大陆架油气资源以前就该条款的完善提出本国的主张。

二、中国参与北极油气资源治理与开发中的 环境保护国际法依据

油气资源开发对北极海洋环境造成的威胁可能主要来自油轮泄露。随着石油运输需求的增加,在北冰洋发生油轮泄漏事故的可能性也随之增大。^②另外,油气资源开发的不同阶段——地质与地球物理调查、勘探、开发与生产、设备拆除也都与环境影响相关联。^③

中国在行使北极油气资源开发权利的同时也有保护海洋环境的义务。中国参与北极油气资源治理与开发中的环境保护国际法依据主要包括全球性和区域性国际法律制度,以及软法。

在全球层面,1969年政府间海事协商组织(Intergovernmental Maritime Consultative Organization, IMCO)通过了《国际干预公海油污事件公约》(International Convention Relating to Intervention in the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties,以下简称《公海干预公约》),旨在保护缔约国国民利益,使他们免于遭受海上事故引起的海上和海岸油污危险的严重后果。油船在公海上航行,国际法从来没有赋予沿海国对在其领土范围以外造成污染的外国船舶进行干涉的权利。由于海上事故会造成严重危害,各国意识到

^① 陆俊元、张侠:《中国北极权益与政策研究》,时事出版社2016年版,第256页。

^② 刘中民等:《国际海洋环境制度导论》,海洋出版社2009年版,第67页。

^③ Kamrul Hossain, Timo Koivurova and Gerald Zojer, “Understanding Risks Associated with Offshore Hydrocarbon Development,” in Elizabeth Tedsen, Sandra Cavalieri and R. Andreas Kraemer, eds., *Arctic Marine Governance: Opportunities for Transatlantic Cooperation*, Heidelberg: Springer, 2014, p. 160.

了干预公海油污的必要性。^① 中国于 1990 年 2 月 23 日加入了《公海干预公约》。该公约规定，沿海国在公海采取必要措施时应与受海上事故影响的其他国家（特别是船旗国）协商。^② 中国是参与的船旗国，行使船旗国管辖权。因此，中国有权与北冰洋沿海国开展必要协商，防止、减轻或消除海上事故带来的环境污染。

1972 年在伦敦召开的政府间海上倾废会议上通过了《防止倾废废弃物和其他物质污染海洋的公约》（Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 以下简称《伦敦公约》），旨在通过控制海洋倾废保护海洋环境。海洋倾废是引起海洋环境恶化的原因之一。20 世纪 70 年代初英国和荷兰的两起偶发倾废事件引起了国际社会对海洋倾废问题的关注。中国于 1985 年 9 月 6 日加入《伦敦公约》。《伦敦公约》第 4 条规定，“倾废附件 1 所列的废物或其他物质应予禁止。”附件 1 所列物质包括原油和石油产品。另外，《伦敦公约》序言和第 8 条都强调了缔约国在考虑特定区域特征基础上缔结防止污染区域协定的必要性。所以，中国有义务在北极海域禁止倾废《伦敦公约》附件 1 所列的废物或其他物质，也可以就保护海洋环境与北极国家缔结有关区域协定。^③

1978 年国际海事组织（IMO）通过了 MARPOL73/78，旨在防止和限制船舶排放油类和其他有害物质污染海洋环境。MARPOL73/78 是对 1954 年《防止海洋油污国际公约》（International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil）及其议定书的发展，同时也是对 1973 年《国际防止船舶造成污染公约》的修订和补充。中国于 1983 年 7 月 1 日加入 MARPOL73/78。MARPOL73/78 对于船舶的定义包括固定或浮动平台，因而其排放标准原则上适用于近海装置。^④ MARPOL73/78 共有 6 个附则，其中附则 I 是防止油类污染规则。据此，中国应履行的义务包括船舶检验，^⑤ 以

^① 周在青：《船舶防污染法规与技术》，上海浦江教育出版社 2014 年版，第 70-71 页。

^② 《公海干预公约》第 3 条 a 项。

^③ “倾废”的含义及其适用范围的规定体现在《伦敦公约》第 3 条。

^④ Timo Koivurova and Erik J. Molenaar, *International Governance and Regulation of the Marine Arctic: Overview and Gap Analysis*, WWF International Arctic Programme, 2009, p. 25.

^⑤ MARPOL73/78 附则 I 第 4 条。

及确保 150 总吨及以上的油船备有《油类记录簿》第 I 部分（机器处所的作业）和《油类记录簿》第 II 部分（货油或压载水的作业）^① 等。

《公约》第十二部分对治理海洋环境污染制定了普遍适用的规则，因而适用北极油气活动。^② 具体来看，首先是一般性规定，“各国具有保护和保全海洋环境的义务。”^③ 其次是针对不同污染来源的规定，包括陆地来源的污染、国家管辖的海底活动造成的污染、来自“区域”内活动的污染、倾倒造成的污染、来自船只的污染、来自大气层或通过大气层的污染。^④ 中国应履行的义务包括来自“区域”内活动的污染、倾倒造成的污染、来自船只的污染部分的规定。就“区域”内活动而言，中国应在《公约》第十一部分第五节有关规定限制下制定法律和规章，保护北冰洋“区域”环境。^⑤ 就倾倒活动而言，中国可以通过制定法律和规章，^⑥ 以及参与制定全球性规则和标准来保护北极海洋环境。^⑦ 就船只活动而言，中国同样可以采取类似应对倾倒造成的污染的法律措施。^⑧ 《公约》还强调了国际合作的重要性。据此中国有义务与北极国家开展保护北极海洋环境的合作。此外，《公约》还分别对船旗国、港口国和沿海国的执行做出了规定，肯定了港口国和沿海国的管辖权。^⑨ 这与《公海干预公约》和 MARPOL73/78 有所区别（它们以船旗国管辖为主）。因此，有效保护北极海洋环境，中国与北极国家的合作至关重要。

1990 年国际海事组织通过了 OPRC 公约，旨在防范海洋污染事件或威胁，建立一个全球性或区域性合作机制以防止和减少油污事故带来的海洋污染。OPRC 公约包括正文 19 条和 1 个附则，适用船舶、近海装置、海港、油装卸设施。^⑩ 中国于 1998 年 3 月 31 日加入了 OPRC 公约。中国应履行的

^① MARPOL73/78 附则 I 第 20 条。

^② Kathrin Keil, “Spreading Oil, Spreading Conflict? Institutions Regulating Arctic Oil and Gas Activities,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 1, 2015, p. 95.

^③ 《公约》第 192 条。

^④ 《公约》第 207 条、第 208 条、第 209 条、第 210 条、第 211 条、第 212 条。

^⑤ 《公约》第 209 条第 2 款。

^⑥ 《公约》第 210 条第 1 款。

^⑦ 《公约》第 210 条第 4 款。

^⑧ 《公约》第 211 条第 1 款、第 211 条第 2 款。

^⑨ 《公约》第 217 条、第 218 条、第 220 条。

^⑩ OPRC 公约不适用范围的规定体现在 OPRC 公约第 1 条。

的义务包括要求船舶在船上备有油污应急计划,^① 以及要求船长或其他人员将本国船舶发生或可能发生排污的任何事件及时报告给最近的沿海国等。^② OPRC 公约强调了区域性组织和安排的作用。例如, 有关区域性组织或安排可以作为媒介, 促请受到油污事故影响的国家向国际海事组织通知他们做出的评估和采取的措施,^③ 以及促进缔约国举行相关问题国际专题研讨会。^④ 此外, OPRC 公约第 10 条规定, “各缔约国应努力缔结关于油污防备和反应的双边或多边协定。” 因此, 中国可就北极油气资源治理与开发中的环境保护开展与北极国家的合作, 如与国际海事组织或有关区域性组织安排合作以及缔结双边和多边协定。当然, 上述全球性条约并未提及北极, 仅是适用于北极的国际法律制度。

在区域层面, 首先是 2017 年 1 月 1 日生效的《极地水域船舶航行国际准则》(以下简称《极地规则》)。《极地规则》是国际海事组织在对既有条约修订基础上制定的国际规则, 其法律基础之一就是 MARPOL73/78。《极地规则》的适用范围是南极和北极的特定海域。《极地规则》涵盖安全保障和环境保护两部分内容, 每部分内容又分为强制性规定和建议性导则。就环境保护而言, 《极地规则》做出了防止油类污染的强制性规定, 如在北极水域禁止任何船舶排放油或油性混合物入海,^⑤ 以及对于不同类型船舶的结构要求。^⑥ 在建议性导则方面, “鼓励船舶在北极水域营运时应用 MARPOL 附则 I 第 43 条的要求。”^⑦ 中国履行此强制性规定的义务, 同时可以根据此建议应用相关国际法规。

其次是《北极海洋油污预防与反应合作协定》(以下简称《油污协定》)。北极国家在 2013 年 5 月缔结了《油污协定》, 旨在加强缔约国在北极地区油污预防和应急的合作、协调以及共同协助, 以保护海洋环境免遭石油污染。

^① OPRC 公约第 3 条第 1 款 a 项。

^② OPRC 公约第 4 条第 1 款 a 项。

^③ OPRC 公约第 5 条第 3 款。

^④ OPRC 公约第 8 条第 3 款。

^⑤ 《极地规则》II-A 部分 1.1.1。

^⑥ 《极地规则》II-A 部分 1.2。

^⑦ 《极地规则》II-B 部分 1.1。

《油污协定》规定了缔约国可以与石油界、航运界、港口当局等实体合作建立项目、机制或安排。^① 所以，中国可以参与《油污协定》的实施，如中国的海事主管部门可以与北极国家就建立油污反应组织开展合作。此外，《油污协定》还规定了缔约国在适当情况下可以与非缔约国进行合作。^② 同样，中国可以参与北极海洋油污预防与反应合作。

在软法层面，1996年北极国家在加拿大渥太华签署《渥太华宣言》，其已成为北极环境治理的核心法律制度，北极理事会（Arctic Council）也由此成立。《渥太华宣言》标志着北极国家关注点从单一的环境保护转变为可持续发展这一更广泛的概念。^③ 在北极理事会中与油气开发相关联的工作组主要有三个，分别是北极海洋环境保护工作组（Protection of the Arctic Marine Environment, PAME），北极检测和评估计划工作组（Arctic Monitoring and Assessment Programme, AMAP），突发事件预防、准备和响应工作组（Emergency Prevention, Preparedness and Response, EPPR）。^④ 《北极近海油气开发指南》（以下简称《北极油气指南》）由北极海洋环境保护工作组在1997年制定，之后分别在2002年和2009年进行了完善。^⑤ 《北极油气指南》适用北极国家的近海油气活动，包括规划、勘探、开发、生产、设备拆除。环境保护是《北极油气指南》关注的议题之一。《北极油气指南》列举了北极近海油气活动应遵循的四个一般原则，包括预防原则、污染者付费原则、持续改进原则、可持续发展原则。总体来看，北极理事会一方面使北极油气开发活动在规则上与联合国等全球机制和专业规范相一致，另一方面也根据北极的特殊性制定了更高标准的国际制度和技术标准。^⑥ 值得注意的是，《北极油气指南》是专门针对北极近海油气活动的文件，没有拘束力，仅凭成员国自愿实施，但并不意味其不会发展为区域性条约。

^① 《油污协定》第4条第2款。

^② 《油污协定》第17条。

^③ Evan T. Bloom, "Establishment of the Arctic Council," *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 3, 1999, p. 714.

^④ 杨剑等：《北极治理新论》，时事出版社2014年版，第450页。

^⑤ 北极理事会是由北极国家组成的政府间论坛，共有六个工作组，另外三个工作组是北极动植物保护工作组、消除北极污染物行动计划工作组、可持续发展工作组。

^⑥ 杨剑等：《北极治理新论》，第454页。

中国在 2013 年 5 月成为北极理事会正式观察员国。^① 中国对北极理事会的参与包括组织参与、制度建设参与和议题参与。^② 就北极油气资源治理与开发中的环境保护而言, 议题参与是中国参与的主要方向。一方面, 中国可以同北极海洋环境保护工作组建立工作关系。另一方面, 《北极油气指南》的实施涉及国际标准化组织 (ISO)、国际海事组织、联合国环境规划署 (UNEP) 等政府间国际组织和国际机构, 中国均为成员国。中国可以通过这些组织和机构对北极海洋环境保护工作组工作施加影响。《北极油气指南》还指出, 管理北极油气活动及它们对北极近海和近岸海域的影响要求政府、公众、非政府组织、经营者的共同参与。因此, 与非政府组织等主体的合作也是中国参与的路径。然而, 中国参与的具体内容有哪些? 这仍有赖于中国同北极理事会的互动。

其他环境领域的软法如 1972 年《联合国人类环境会议宣言》、1982 年《内罗毕宣言》、1992 年《里约环境与发展宣言》同样适用北极油气资源开发的环境保护。这些软法确立和体现了国际合作原则和预防原则等国际环境法基本原则, 同时强调了各国有关活动不能损害国家管辖范围以外地区的环境。因此, 中国可以依据这些原则拓展和加深与北极国家的合作, 同时也应确保有关活动不对北极海洋环境造成损害。

通过梳理上述国际法律制度可以看出, 《公约》和 OPRC 公约等全球性条约以及近年来逐渐增多的区域性国际法律制度为中国参与提供了法律依据。作为船旗国, 一方面中国应通过制定法律和规章以及开展与北极国家的区域油污预防与反应合作保护北极海洋环境。另一方面中国应关注相关国际法律制度对船旗国、港口国和沿海国利益冲突的平衡, 就保护北极海洋环境开展与北极国家的广泛合作。此外, 北极理事会是参与的重要平台。虽然北极理事会观察员国的参与受到一定限制, 但软法的性质决定了北极理事

^① 北极理事会对观察员国的规定主要体现在《北极理事会下属机构观察员手册》和《北极理事会议事规则》。参见 Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies, October 4, 2016, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/939/EDOCS-3020-v1B-Observer-manual-with-addendum-finalized_Oct2016.PDF?sequence=8&isAllowed=y; Arctic Council Rules of Procedure, May 15, 2013, https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/940/2015-09-01_Rules_of_Procedure_website_version.pdf?sequence=1&isAllowed=y。

^② 陆俊元、张侠: 《中国北极权益与政策研究》, 第 225 页。

会工作组工作的开展很大程度上依赖于同国际组织和其他行为体的合作。这就使中国的参与成为可能。同时,北极理事会还表现出了从区域性论坛向全球性论坛发展的趋势,^①如2017年5月北极理事会吸纳了国际海洋考察理事会(International Council for the Exploration of the Sea, ICES)和世界海洋保护组织(Oceana)等七个新观察员。^②这也为中国更好地参与提供了机遇。

三、中国参与北极油气资源治理与开发中的 争端解决国际法依据

随着经济和科技的发展,中国参与北极油气资源治理与开发的能力将不断增强。然而,远洋活动引发国际争端的风险也将随之增大,特别是中国船只可能会受到北冰洋沿海国的执法扣留(行使海洋环境保护和航行权利)。由此产生的问题是:中国如何解决北极油气资源治理与开发中的相关国际争端?中国享有哪些争端解决国际法依据?

国际争端解决是指根据国际不法行为受害者的要求,以终止非法行为、履行应尽义务、恢复原状、赔偿损害、道歉、宣告法律权利和义务,以及其他救济方式,纠正国际不法行为。^③中国参与北极油气资源治理与开发中的争端解决国际法依据包括《联合国宪章》(以下简称《宪章》)和《公约》等。^④《宪章》第1章、第6章、第8章、第14章对争端解决做出了规定。首先,《宪章》规定了会员国应以和平方法解决其国际争端。^⑤其次,《宪章》规定了和平解决争端的方法。一方面《宪章》规定了和平方法的内容,包括谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决等。^⑥另一方面《宪章》规

^① 有关论述参见 Kamrul Hossain and Marija Mihejeva, "Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global?" *Jindal Global Law Review*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 19-21.

^② Fairbanks Declaration, May 11, 2017, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/EDOCS-4339-v1-ACMMUS10_FAIRBANKS_2017_Fairbanks_Declaration_Brochure_Version_w_Layout.PDF?sequence=8&isAllowed=y.

^③ 江国青:《国际法》,高等教育出版社2010年版,第399-400页。

^④ 本文论述不涉及国际贸易与投资中的争端解决。

^⑤ 《宪章》第2条第3项。

^⑥ 《宪章》第33条第1项。

定了联合国安理会在和平解决争端中的作用。^① 据此,中国应履行和平解决争端的义务。同时作为联合国安理会常任理事国,中国应在和平解决争端中发挥积极作用。

《宪章》规定了和平解决争端的区域办法,联合国会员国在将地方争端提交联合国安理会以前,依区域办法可由区域机关进行和平解决。^② 《宪章》还规定了国际法院是联合国的主要司法机关,应依《国际法院规约》(以下简称《法院规约》)执行其职务,《法院规约》是《宪章》的组成部分。^③ 中国国际法专家徐谟、顾维钧、倪征燠、史久镛、薛捍勤先后担任国际法院法官。中国尚未有参与国际法院诉讼案件的实践。但在咨询案件方面,中国已有实践。“科索沃独立咨询意见”是中国恢复联合国合法席位以来第一次参与国际法院咨询意见程序,其中包括向国际法院递交本国的书面陈述意见以及派员出庭参与口头听审程序。^④

《公约》关于争端解决的规定主要体现在第十五部分。^⑤ 据此中国应履行解决海洋争端的一般义务,并有权使用解决海洋争端的主要方法。就前者而言,《公约》规定了用和平方法解决争端的义务、^⑥ 交换意见的义务、^⑦ 用尽当地补救办法的义务^⑧。就后者而言,《公约》主要对调解、仲裁、国际司法做出了规定。^⑨

《公约》附件五对一般调解和强制调解的程序做出了规定。调解旨在鼓励国家通过非正式程序解决其争端,而非总是依赖昂贵的司法解决。中国有权邀请他方按照有关程序将争端提交调解。然而,不论是一般调解还是强制调解,调解委员会的报告对争端各方都没有拘束力。^⑩

^① 《宪章》第33条、第34条、第35条、第36条、第37条、第38条。

^② 《宪章》第52条第2项。

^③ 《宪章》第92条。

^④ 宋杰:《从英美实践来看我国参与国际法律事务的有效性》,《比较法研究》2015年第2期,第156页。

^⑤ 《公约》第十五部分第一节、第十五部分第二节、第十五部分第三节。

^⑥ 《公约》第279条。

^⑦ 《公约》第283条。

^⑧ 《公约》第295条。

^⑨ 屈广清、曲波:《海洋法》,中国人民大学出版社2014年版,第233-249页。

^⑩ 《公约》附件五第7条第2款、附件五第14条。

仲裁和国际司法主要涉及《公约》第287条第1款规定的争端解决机构——国际海洋法法庭、国际法院、仲裁法庭和特别仲裁法庭。2011年2月中国参与了国际海洋法法庭的“担保国责任与义务咨询意见”征集活动，中国就案件管辖权及咨询意见所涉三个具体法律问题向海底争端分庭提交了书面意见。这是中国第二次参与国际司法机构的咨询程序。^①

下面结合北极国家的实践对《公约》强制争端解决程序进行分析。俄罗斯北极海域大型油气田占到了全球北极大陆架大型油气田的三分之二。^②2013年的“北极日出号”案（荷兰诉俄罗斯）就是北冰洋沿海国与非沿海国因北极油气资源开发中的环境保护引发的争端。

2013年9月18日，绿色和平组织成员搭乘“北极日出号”（该船船旗国是荷兰）试图登上位于巴伦支海俄罗斯专属经济区的钻井平台，抗议俄罗斯的石油开采活动。次日，俄罗斯扣留了“北极日出号”，同时扣留和起诉“北极日出号”船员。荷兰认为俄罗斯违反了国际法，于2013年10月4日向仲裁法庭提起仲裁，并于2013年10月21日向国际海洋法法庭申请临时措施。

对此，国际海洋法法庭和仲裁法庭先后在2013年11月22日和2015年8月14日发布了临时措施命令并做出了实体裁决。“北极日出号”案是国际海洋法法庭发布临时措施命令释放军舰或渔船以外船只的首个案件。^③临时措施命令要求，“俄罗斯在荷兰提交360万欧元担保金后立即无条件释放‘北极日出号’及其船员，并保证船只和船员从俄罗斯离境。”^④当事方应遵守国际海洋法法庭的临时措施命令，因为《国际海洋法法庭规约》（以下简称《法庭规约》）规定，“法庭的裁判是确定性的，争端所有各方均应遵守。”^⑤2013年12月2日，荷兰开立了一份以俄罗斯为受益人的360万欧

^① 张善宝：《担保国责任与义务咨询意见评析》，《人民法院报》2014年2月7日，http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2014-02/07/content_76401.htm?div=-1。

^② 郭俊广、管硕、柏锁柱、赵刚：《俄罗斯北极海域合作开发现状》，《国际石油经济》2017年第3期，第80页。

^③ Douglas Guilfoyle and Cameron A. Miles, “Provisional Measures and the MV Arctic Sunrise,” *The American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 2, 2014, p. 272.

^④ The “Arctic Sunrise” Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, ITLOS No. 22, para. 105.

^⑤ 《法庭规约》第33条第1款。

元银行保函，并通知了俄罗斯和国际海洋法法庭。^① 俄罗斯拒绝参与临时措施程序和仲裁程序，但先后释放了涉案船员和船只。2013年12月29日，最后一名被扣外籍人员离开俄罗斯。2014年8月1日，“北极日出号”驶离摩尔曼斯克前往阿姆斯特丹。^②

“北极日出号”案当事方通过仲裁和国际司法的和平方式解决争端，履行了《宪章》和《公约》规定的义务。具体来看，“北极日出号”案首先涉及的争端解决机构是国际海洋法法庭。国际海洋法法庭成立于1996年8月1日，设立该机构的原因之一是发展中国家对国际法院缺乏信任。因而设立国际海洋法法庭将保证发展中国家在国际争端解决中发挥更大作用，特别是在国际海底争端问题上。^③ 中国国际法专家赵理海、许光建、高之国先后担任国际海洋法法庭法官。近年来，国际海洋法法庭在海洋争端解决中的作用日益凸显。国际海洋法法庭成立至今受理案件25个。从案件类型来看，包括迅速释放、临时措施、咨询意见和实体问题，其中迅速释放和临时措施案件数量占到了案件总量的一半以上。^④

“北极日出号”案属于临时措施案件。荷兰认为俄罗斯违反了《公约》第58条第1款和第87条第1款a项的规定，未尊重荷兰船只在俄罗斯专属经济区和在公海的航行自由，^⑤ 因此俄罗斯应立即使“北极日出号”得到补给、使船只从俄罗斯离境并行使航行自由权；立即释放“北极日出号”船员、使船员从俄罗斯离境。^⑥ 荷兰的主张首先涉及国际海洋法法庭的管辖权。^⑦ 国际海洋法法庭在“北极日出号”案中行使的是诉讼管辖权。航行权利是荷兰向国际海洋法法庭申请临时措施的内容之一，是依据《公约》向其提交的

^① The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 338.

^② Updates from the Arctic Sunrise activities, August 1, 2014, <http://www.greenpeace.org/international/en/news/features/From-peaceful-action-to-dramatic-seizure-a-timeline-of-events-since-the-Arctic-Sunrise-took-action-September-18-CET/>.

^③ 赵理海：《海洋法的新发展》，北京大学出版社1984年版，第190-191页。

^④ List of Cases, November 29, 2016, <https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/>.

^⑤ The “Arctic Sunrise” Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measures, ITLOS No. 22, para. 33.

^⑥ Ibid., para. 34.

^⑦ 国际海洋法法庭管辖权的规定体现在《公约》第288条第1款、第288条第2款、《法庭规约》第21条。

申请。其间，俄罗斯根据其批准《公约》时对第298条作出的声明指出国际海洋法法庭对该案没有管辖权。对此国际海洋法法庭没有予以认可。^①

在仲裁法庭做出实体裁决以前，“北极日出号”案涉案船员向欧洲人权法院提起诉讼，认为俄罗斯侵犯了他们依据《欧洲人权公约》所享有的权利——人人享有自由和人身安全的权利（第5条）以及人人享有表达自由的权利（第10条）。^②“北极日出号”案涉案船员采取的措施涉及国家以外的实体作为诉讼当事方的问题。《法庭规约》规定“法庭应对各缔约国开放”；“对于第十一部分明文规定的任何案件……法庭应对缔约国以外的实体开放。”^③这是国际海洋法法庭与国际法院间的区别。因为《法院规约》规定了在国际法院诉讼的当事方只能是国家。^④然而，这些缔约国以外的实体中的管理局、国有企业、个人只能是海底争端分庭的当事方。这些也是中国参与北极油气资源治理与开发可能涉及的相关实体。

《公约》第十一部分第五节、第十五部分、附件六对海底争端分庭的设立及其行使管辖权的方式做出了规定。^⑤海底争端分庭有诉讼管辖权和咨询管辖权。^⑥《公约》规定了海底争端分庭有管辖权的六类争端，包括缔约国之间关于《公约》第十一部分及该部分有关附件的解释或适用的争端；缔约国与管理局之间关于部分事项的争端等。^⑦就北冰洋“区域”内活动而言，中国有权通过海底争端分庭解决争端。

“北极日出号”案还涉及另外两个争端解决程序：临时措施和迅速释放

^① 王佳：《论〈联合国海洋法公约〉争端解决机制中的“强制仲裁”》，《国际关系研究》2016年第4期，第108-109页。

^② ‘Arctic 30’ jailed in Russia to take case to European Court, March 17, 2014, <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/2014/Arctic-30-jailed-in-Russia-to-take-case-to-European-Court-of-Human-Rights/>.

^③ 《法庭规约》第20条第1款、第20条第2款。“缔约国以外的实体”包括没有成为《公约》缔约国的国家，没有成为《公约》缔约国的《公约》第305条所列的自治联系国或自治领土以及政府间的国际组织（包括《公约》附件九及第305条第1款f项提到的国际组织），还有管理局、国有企业以及个人。参见吴慧：《论国家以外的实体为国际海洋法法庭的当事方》，《外国法译评》1998年第2期，第65页。

^④ 《法院规约》第34条第1款。

^⑤ 《公约》第186条。

^⑥ 海底争端分庭管辖权的规定体现在《法庭规约》第21条和《国际海洋法法庭规则》第138条。

^⑦ 《公约》第187条。

程序。《公约》第 290 条和第 292 条对临时措施和迅速释放程序做出了规定。就临时措施而言，其目的在于保全争端方权利和防止对海洋环境严重损害。就迅速释放程序而言，其目的在于迅速释放被扣留船只和船员。两个争端解决程序都具有强制性和迅速性特征，并且体现在了“北极日出号”案中。^① 通过两个争端解决程序的目的可以看出，迅速释放程序的适用范围比临时措施的适用范围要窄，因为迅速释放被扣留船只和船员属于争端方权利保全措施的一种。^②

从上述分析可见，《宪章》和《公约》规定了缔约国和平解决争端的义务。其中《公约》对解决海洋争端的政治方式和法律方式做出了具体规定。这些是中国履行解决争端的一般义务和使用解决海洋争端的主要方法的法律依据。中国先后两次参与国际司法机构的咨询程序即是行使了本国的权利。“北极日出号”案的实证分析表明了国际海洋法法庭和争端解决程序在稳定争端情势以及缓和争端当事方意见冲突方面能够起到积极作用，因而可以是北冰洋非沿海国维护其北极权益的法律工具。

结 束 语

北极丰富的油气资源使其成为各国关注的新焦点。中国参与北极油气资源治理与开发有着充分的国际法依据。相关国际法律制度表现出了四个特征：首先，通过双边条约开展与北极国家的油气资源合作具有参与方式简便的优点，但容易受到国家间关系影响。其次，《公约》是北极油气资源治理与开发的核心法律制度，其规定不仅涉及外大陆架和“区域”内资源的利用，其争端解决机制也是维护缔约国在北极权益的法律工具。其中，《公约》第 82 条存在的问题要求缔约国提出合法合理的完善主张。再次，软法促使各国参与方式更加多样化。就北极理事会而言，一方面，观察员国可以将议题

^① 有关内容参见 The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 360; The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 350; The Arctic Sunrise Arbitration (Netherlands v. Russia), Award on the Merits, PCA No. 2014-02, para. 358.

^② 吴士存：《国际海洋法最新案例精选》，中国民主法制出版社 2016 年版，第 248 页。

参与作为参与北极理事会的立足点；另一方面，与非国家行为体的合作（特别是国际组织）可以成为观察员国参与北极理事会工作组工作的切入点。最后，和平与合作是相关国际法律制度的要旨所在。《公约》对“区域”内资源利用的规定以及 OPRC 公约对油污事故预防措施和防止工作的规定，都体现了国际合作的精神。

因此，当前可从以下方面分析中国参与北极油气资源治理与开发的路径：第一，加强与北极国家的双边合作。北极油气资源开发的各个阶段都可能需要国际合作，中国可以发挥本国在资金或技术方面的优势。例如，2016 年 4 月中国海洋石油总公司旗下公司承建的亚马尔液化天然气项目首个核心工艺模块就已交付俄罗斯。在此基础上，中国应突出合作为北极国家带来的经济效益和社会效益，进而通过双边条约参与其中。第二，加强与国际组织的合作。中国可以通过国际组织参与国际法律制度的完善，以及参与北极理事会工作组工作的实施。例如，中国可以通过国际海事组织参与 OPRC 公约和《极地规则》的完善，同时可以通过国际标准化组织参与《北极油气指南》的实施。第三，加强对国际司法判例的研究。“北极日出号”案作为首个北极油气资源治理与开发相关的国际争端对于中国今后的参与有着重要价值。法律方式的适用是合理有效解决国际争端的路径之一。中国应积极关注北极国家的国际司法实践，为本国可能参与的争端解决积累经验，探索多样化的争端解决路径。

[收稿日期：2017-06-27]

[修回日期：2017-10-12]

[责任编辑：杨立]