

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

2016 年 第 3-4 期(总第 16-17 期) Volume 5. No. 3-4. 2016

Bulletin of International Studies on the Polar Regions (Quarterly)

本期主要内容

专题报道：中美北极社会科学论坛

- 第二届中美北极社会科学论坛观点综述
- 第二届中美北极社会科学论坛论文摘要

极地治理

- 建立北极无核武器区的国际法分析与思考

焦点关注

- 2016 年亚太海洋安全展望

极地文献翻译

- 北冰洋公海渔业会议主席声明（华盛顿特区会议·2015.12）
- 北冰洋公海渔业会议主席声明（华盛顿特区会议·2016.4）
- 北冰洋公海渔业会议主席声明（伊魁特会议·2016.7）
- 北冰洋公海渔业会议主席声明（法罗会议·2016.11-12）
- 北极地区的海上活动：现状及 2025 年活动水平预估摘要

极地学术动态

- 本中心研究人员学术活动

《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：2015 年 6 月 25 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



CONTENT

Special Report

- Review of the 2nd China-U.S. Arctic Social Sciences Forum
- Abstracts of the 2nd China-U.S. Arctic Social Sciences Forum

Polar Governance

- An Analysis of the Establishment of the Arctic NWFZ from the Perspective of International Law

Focus

- Asia Pacific Marine Security Outlook 2016

Polar Documents Translation

- Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman Statement (Washington, D.C., 1-3 December 2015)
- Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman Statement (Washington, D.C., 19-21 April 2016)
- Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman Statement (Iqaluit, 6-8 July 2016)
- Meeting on High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean Chairman Statement (Tórshavn, The Faroe Islands 29 November – 1 December 2016)
- Maritime activity in the High North - current and estimated level up to 2025
MARPART Project Report

Polar Research Brief

【专题报道】

第二届中美北极社会科学论坛会议综述

中美北极合作：制度、领域和方式^①

潘 敏 徐理灵

(同济大学政治与国际关系学院极地 & 海洋国际问题研究中心)

摘要： 北极地区的治理离不开世界各国的合作，其中中美两国的合作对于实现北极地区的有效治理至关重要。两国应将北极理事会作为促进北极地区合作的重要平台，并推动其朝着更加有利于观察员国参与北极治理的方向改革。在应对北极地区气候变化所带来的问题时，中美两国在资源、安全以及科考等诸多领域都拥有广泛的合作空间，同时，两国致力于寻求多渠道的合作。中国是北极地区重要的利益攸关方，将秉承尊重、合作与共赢三大政策理念参与北极事务，不断推进与美国等北极理事会成员国的合作，实现北极地区的有效治理。

关键词： 北极合作 北极理事会 北极治理

北极地区的生态、气候、军事等方面的变化关系着全球的安危，因此解决这些问题不能只局限于北极地区之内，而需要世界各国的合作^②。美国作为北冰洋沿岸国和最大的发达国家，中国作为近北极国家、北极重要的利益攸关国以及最大的发展中国家，中美两国的合作，将有助于北极地区有效的治理。2016 年 5 月 16-18 日，在美国华盛顿特区召开“第二届中美北极社会科学研讨会”的主题就是“增强中美在北极地区的合作”。本次研讨会由美国战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies，以下简称 CSIS）北极项目研究部和同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心联合主办，中国国家海洋局极地考察办公室资助。来自中美两国 20 余位学者和政府官员分别就中美在北极地区如何合作，在哪些领域合作以及合作是否存在障碍等问题进行为期两天的交流。本文以这次会议的内容为主，结合笔者多年来对北极地区的研究，从制度架构、具体领域和合作方式等几个方面来探讨中美在北极地区

^① 本文在《太平洋学报》2016 年第 12 期全文发表。

^② Xu Shijie, *Arctic Governance and China Participation*, presented at the Second Sino-U.S. Arctic Social Science Forum, May 17, 2016.



的合作问题。

一、北极理事会改革：为中国等观察员国合作创造更好的平台

北极理事会是目前北极地区最重要的多边国际组织，经过 20 年的发展，业已形成了系统的组织结构和规范的运行机制，成为各利益相关方交换意见、推动北极地区合作的重要平台。北极理事会也是一个正在演化着的地区性组织，它不得不与区域外的国家或组织发展更多的对话，原因是北极地区的环境变化影响全球，其治理也就不能局限于地区之内。由北极八国所主导的北极理事会的现有架构无法适应八国之外的国家参与北极治理的需求，因此，对北极理事会进行改革，以形成有利于重要利益攸关方参与的制度架构已迫在眉睫。本次会议上，美国副助理国务卿大卫·博尔顿(David Balton)^①和世界野生动物基金会海洋和北极政策副总裁威廉·艾希鲍姆(William Eichbaum)^②两位发言人重点讨论了北极理事会改革的问题。

博尔顿认为，当前北极地区的总体形势是稳定的、和平的，相对而言，得到较好的治理。一方面，北极地区国家之间紧密合作，没有出现较大的分歧，没有冲突，没有恐怖袭击事件；另一方面，中国等域外国家也参与了北极地区的治理，进行了一些合作并参与了一些活动和事务；此外，北极地区的居民尤其是原住民也参与了该地区的治理。总体而言，目前北极地区治理良好，在国际层面和北极各国内部均有有条不紊地展开，各行为体也大体能各司其职。当然也有一些争论，比如外大陆架，这个问题可能还需要一定时间来解决。北极地区也存在一系列比较严重的问题，比如环境问题。但北极理事会难以解决未来北极地区可能出现的不可预测的风险，需要对其进行适度调整。如何调整？一方面，对北极理事会存在的较大的结构性问题进行改革；另一方面，也需要设置和构建其他一些管理机制。

在过去 20 年里，北极理事会的作用不断增强，其发挥的职能也远远强于 1996 年建立之初，但还是有改善的空间。在有关北极理事会的许多研究中，一些学者提出了具有深刻意义的改革建议，比如：第一，改革北极理事会所要考虑的重要原则是长时段的视野。目前为期两年的轮值主席国的治理模式不能解决长时段的问题，需要调整。如工作组的项目，大多需要较长的研究时间，也需要较多的研究经费，这些都需要从长计议，两年轮值期远远不能解决这些问题；第二，北极理事会在原住民地位方面有特别设置，他们是永久参与方，比正式观察员的地位高，但他们没有决策权。原住民

^① David Balton, Chair, Senior Arctic Officials, Deputy Assistant Secretary of State for Oceans and Fisheries, U.S. Department of State. 其发言主要围绕北极理事会改革问题而展开。这次会议国外学者几乎都是口头发言，没有发言题目、论文摘要和 ppt，笔者根据发言内容概括一下其发言主要内容。

^② William Eichbaum, Vice President for Marine and Arctic Policy, World Wildlife Fund. 其发言是围绕着北极机制构建而展开。



代表经常在北极理事会的会议上争论,要求参与经济、治理等方面的活动;第三,北极理事会中一些设置不适合域外国家的参与,需要对其进行调整,从而给一些观察员国家提供更多活动的机会。很多国家希望中国能多参与北极事务,且中国自身也想多参与一些活动,而现在面临的问题是中国到底可以参与北极哪些事务,参与哪些领域。第四,如何加强北极理事会内部不同部门之间的合作?北极理事会下面有6个不同的执行工作组,3个不同的规划和行动处,5个不同的秘书,如何让他们一起更好的合作和协调,博尔顿说这是他目前正在推进的工作。此外,是不是需要多增加一些工作组?这些是博尔顿关于北极理事会内部如何更好运行的想法。

最近几年来,学者们就如何提高北极理事会的治理能力提出了很多有价值的建议,如北极沿岸国与北极域外国家的合作。同时,为了确保各种法规能得到更好的执行,学者们也见仁见智;艾希鲍姆在会议发言时简单总结为四点:第一,精简北极理事会机构,以便集中统一,使决策制定更加科学,并确保更好的执行政策和规则;第二,建议设立北极理事会海洋委员会,运作于北极理事会内部,以便于改善决策部门的工作;第三,建议设立区域性海域协会(regional sea's agreement),同样在北极理事会内部运作,制定北极国家执行政策建议的框架;第四,精简改革北极理事会的决策过程,使其更高效。

艾希鲍姆发言的重点是,在北极事务以及部分区域的管理中,中国等观察员国的作用不断提高。为了使中国等国发挥最大效用,成员国和观察员国的合作十分重要。那么如何让北极理事会更能适应像中国这样的日益重要的观察员国和利益攸关方更多的参与北极事务呢?艾希鲍姆认为应侧重四个方面的工作:第一,北极理事会政策制定过程以及附属机构需不断得到科学化和智能化的支持,其中科学化至关重要;第二,观察员国也可以与北极成员国一起,成为北极理事会机构决策的重要执行者,最好的例子是近来在碳排放问题上的决策,观察员国的态度使得减排协定获得成功,这一点在将来也会越来越重要;第三,观察员国可以在北极以外地区提供重要的支持力量,以确保北极理事会的政策得以执行。国际海事组织制定的《极地规则》就是一例,从北极理事会成员国到国际海事组织观察员国的支持都十分重要,这样的支持也不仅限于国际海事组织,2015年12月召开并取得成功的巴黎气候大会所达成的协议,对北极的未来乃至全球发展意义重大,这也要归功于包括中国在内的北极理事会观察员国的支持;第四,北极理事会的成立相当独特,其制度架构并不完善,现在需要为一些国家尤其是成员国提供法律框架,随着参与方的增多,工作也会变得更加复杂,因此需要增加更多的规章制度。

最后艾希鲍姆总结道:在未来数十年里,希望能看到建立一个运行良好的、有北极成员国、北极理事会观察员国以及其他一些国家和国际组织参与的北极治理体系。



这个体系可能不如北极理事会那样具有系统性,但随着其北极治理能力的提升,可以将其与北极理事会融为一体。该治理体系致力于传达这样的观念:北极与其他地区属于同一个世界,该治理体系希望达到这样的目标——促进北极地区的可持续发展。

二、气候变化下的中美北极合作领域

在美国任北极理事会轮值主席国期间,其最关注的是北极地区的气候变化带来的问题以及保证北冰洋地区的安全和有效治理。伍德罗·威尔逊国际学者中心公共政策研究员雪莉·古德曼(Sherri Goodman)^①发言时说,没有什么比可持续的、建设性的中美关系更能确保气候安全了,特别是中国在这些地方寻求更多的经济机会。2015年秋天在巴黎,美国和中国在气候变化问题上奠定了合作的基础。中美两国在清洁能源方面的合作也有了一些突破性的进展,这种合作可以进一步延伸至北极地区。在这次会议上,美国学者大多从以下四个方面来讨论合作问题:合作解决气候变化带来的问题,合作开发气候变化产生的可再生资源,合作共担气候变化带来的风险,合作开展北极地区的科学考察活动。

2.1 合作解决气候变化给北极地区带来的问题

斯坦福大学法学院客座讲师戴维·海因斯(David J. Hayes)^②在发言中说,气候变化在北极地区特别明显,这带来了一系列的问题:海冰在消融,美国的北极海岸被大量侵蚀,一些沿海地区的整个村庄都需要重新安置;气候变化也带来冻土层变化,而在冻土层上面的基础设施,如油气管道,则需要做很多方面的维护工作;气候变化也带来了北极生态系统的变化:北极熊逐渐在减少,其它的生物种类却在增加,等等,气候变化给北极地区带来的问题可能与带来的收益一样多,而解决这些问题需要各方面合作,北极沿岸国之间的合作,北极沿岸国与重要利益攸关方的合作,中美在这些领域都有较大的合作空间。

2.2 合作开发气候变化给北极地区带来的可再生资源

气候变化也给北极地区带来一些经济机会,比如我们经常提到的不可再生的油气矿产资源等,但海因斯认为,在美国的北极地区(阿拉斯加),更重视可再生资源如旅游业和渔业的发展,美国短期内不会开发近海油气资源,许多公司也暂停了工作。

阿拉斯加是重要的旅游胜地,这里的自然风景和北极原住民独特的文化吸引着世界各地的游人。美国北极科学研究委员会主任、美国国务卿北极科学高级顾问弗兰·伍

^① Sherri Goodman, Public Policy Fellow, Woodrow Wilson International Center for Scholar.其发言主旨是气候变化给各国在北极地区的合作带来机遇。

^② David J. Hayes, Distinguished Visiting Lecturer in Law, Stanford University School of Law. 其发言主要内容是气候变化给美国北极地区带来的变化,并提出中美合作的领域和途径。



尔默(Fran Ulmer)^①的发言提到,我们需要外面世界的人更多的了解阿拉斯加,阿拉斯加地广人稀,面积占美国的五分之一,人口却不到一百万。阿拉斯加的石油、天然气、渔业、旅游业、矿产资源都非常丰富,是国际航空货运的重要通道,也是重要的军事基地。但在大多数美国人和其他国家普通人的脑海中,阿拉斯加只是一个风景迷人、较为原始的地方。

目前有数以万计的中国人去阿拉斯加旅游。阿拉斯加政府和当地原住民希望发展旅游业,中美双方可以在这个方面加强合作,开发阿拉斯加的旅游业。合作领域可包括:旅游景点的开发,阿拉斯加大多数地方是荒野地区,要进行一定程度的开发才能发展旅游业;旅游的基础设施建设,比如旅馆、道路的建设;交通工具的配套;对当地原住民进行培训,让他们掌握更多有关阿拉斯加生态方面的知识,以便向游客解说,保护和尊重原住民的文化;等等。

气候变化导致海冰融化,海水温度升高,海洋生物资源正在不断向北聚集,未来北冰洋海域将有广阔的渔场。海因斯认为,这将给阿拉斯加地区的渔业带来发展机遇。捕捞业对阿拉斯加沿岸的一些小镇而言也是一个非常重要的机遇,例如,柏斯湾(Basal Bay)每年有六、七百万美元的捕捞收入。这里讨论的不是生计性捕鱼,而是指大规模的商业性捕捞。有人研究认为,渔业所创造的经济机会甚至可能超过采矿业。在这方面,中美也可以寻找合作的机会,比如捕捞技术的合作、渔港建设等。

2.3 合作共担气候变化给北极地区带来的安全风险

气候变化推动北极航道的开通并带来更多的经济机遇,但另一方面也会带来一些安全问题。比如,会有更多的人口进入到北极地区进行各种活动,这就会有更多意外事故发生的可能性;而且人类活动也会衍生出北极地区的环境安全问题。北极地区由于环境恶劣,救援力量相对薄弱,这就使得合作尤显重要。如何共同承担北极海事活动的安全和环境风险?为此,北极理事会已经出台了《北极搜救协定》,北极八国还成立了海岸警卫队论坛,以便利用北极理事会成员国的资源增强北极地区海事活动安全领域的合作,北极理事会还出台了《北极海洋石油污染预防与应对合作协议》来预防和应对将来在北极地区油气资源开采可能造成的石油污染事故。尽管这些协议是北极八国之间签署的,但美国也希望中国能参与搜救等活动,以保证协议的执行。

美国国家科学基金会极地项目处主任凯利·K.福克纳(Kelly K. Falkner)^②在发言中以南极地区各国合作为例,讨论了极地地区各国合作的必要性。2016年,澳大利亚船只在南极地区遇险,该区域内所有国家都动员起来,美国派出飞机救援遇险人员,日本

^① Fran Ulmer, Chair, U.S. Arctic Research Commission, Senior Advisor on Arctic Science to the U.S. Secretary of State. 其发言重点讨论中美合作的方式。

^② Kelly K. Falkner, Director, Division of Polar Programs, National Science Foundation. 其发言重在探讨南极地区的合作经验。



帮助撤离其他人员和装备,中国帮助撤离大量装备。仅凭一国则难以应对所有问题。在北极地区,将来可能也会遇到类似情况,因此,各国之间的合作十分必要。实际上,这种合作此前在北极地区也已展开,2014年11月,在白令海靠近俄罗斯海岸一侧,一艘韩国渔船沉没,俄罗斯勘察加半岛边防警卫队请求美国的援助,数艘美国海岸警卫队船只在俄罗斯的协调下参与到搜救幸存者的行动中。^①

此外,随着全球变暖加剧,在不久的将来,北冰洋公海有可能出现新的渔场,商业性捕捞不可避免,为了确保北冰洋公海生态系统的平衡,以便可持续的利用这里的海洋生物资源,目前,由美国牵头,北冰洋沿岸五国和中、日、韩、欧盟、冰岛等十国正在就这一问题进行协商,美国希望在这一领域能同中国进行合作。^②

2.4 合作开展北极科学考察活动

伍尔默的发言重点强调了在北极地区进行科学合作研究和考察的必要性。美国早在1984年《美国北极研究与政策法案》中就强调北极国际科学合作的重要性:我们对北极地区了解较少,一个很重要的原因是这里的科学研究太艰难也太昂贵,各国要找到一种有效的合作方式,共享科学考察数据,不要重复作业;共同培养科学家;共同制定合作计划等。2016年9月,美国在华盛顿召开了“北极科学部长级会议”,邀请北极国家与其他国家共同商讨北极科学合作事宜。目前总体而言,中美两国在北极地区的科学合作时有发生,但并不多,美国希望在这方面进一步加强与中国的合作。

中国海洋大学的孙凯副教授在会上总结道,中美在北极事务方面有广阔的合作空间。首先,中美在北极地区的科学研究方面进行合作。其次,中美在北极地区治理规则的制定以及北极新兴议题方面的合作可以进一步加强。再次,中美在北极可持续发展和北极意识培养的公众教育方面可以进行合作。中美北极事务的合作,不仅包括政府层面,也包括非政府机构、研究型智库以及企业之间的合作,这是一种多主体参与的立体化合作。^③

三、中美北极合作方式的探讨

中美采取哪些方式在北极地区合作?这是这次会议讨论的另一个主题。学者们认为大体而言可以分为两种方式:一种是以北极理事会为平台的合作,比如北极理事会下设的工作小组负责处理、研究北极地区的事务,日本、韩国、中国、新加坡等观察

^① Coast Guard Alaska (2014): “International search in the Bering”, <http://alaska.coastguard.dodlive.mil/2014/12/international-search-in-the-bering/>.

^② Lawson W. Brigham, Center for Arctic Policy Studies, University of Alaska Fairbanks. 其发言主要围绕北冰洋公海治理面临的挑战。

^③ Sun Kai, *Future Trends of Arctic Sustainable Development and Opportunities for Sino-US Cooperation*, presented at the Second Sino-U.S. Arctic Social Science Forum, May 17, 2016.



员国已经参与到这些工作中来,合作开展科研项目。北极理事会成员国也十分欢迎观察员国加入工作小组。目前,北极理事会正在考虑扩展工作小组的职能,海因斯认为,这是中国参与这些北极事务的机会,也是中美在北极地区合作的机会,美国对此表示欢迎。

另一种是在北极理事会之外创设新的合作平台。正如前文所述,由于北极问题的解决越来越依靠北极利益攸关方的通力合作,既有的北极理事会框架已经无法满足这种合作,可以在北极理事会之外创设平台吸纳一些国家深度参与北极治理和事务,比如目前正在进行的北冰洋公海渔业治理协商的“A5+5机制”,就是这种创设的尝试。

“A5+5机制”是指北冰洋沿岸五国(美国、加拿大、俄罗斯、丹麦和挪威),加上五个北冰洋公海渔业重要利益攸关方(中国、韩国、日本、冰岛以及欧盟),共同协商北冰洋公海的渔业治理问题。“A5+5机制”于2015年12月华盛顿召开的北冰洋渔业谈判中第一次采用。这既是北极地区治理模式的一大突破,同时也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。^①如果这一模式运作良好,未来其他问题的解决可以借鉴。

至于中美合作的具体途径,伍尔默的论述较为详细,她从四个方面来谈论:第一,通过研究人员和专家进行合作。如果中国愿意且能够派出一些志愿者以及专家的话,这将是一个可行的合作方式,也有利于发展从事相同科学研究人员之间友好的关系,增强专家和学者之间的互信;第二,学校的师生交换项目。现在中美两国大学有很多师生交换项目,在这种交换项目中存在着很多机会,我们可以有意引导交换师生研究北极有关课题和项目。美国有很多的中国留学生,但是在中国的美国留学生却相对来说较少,可以进一步促进美国的学生带着北极项目来中国交流;第三,通过孔子学院开展北极研究工作。中国在国外开展孔子学院项目已经有很多年了,通过孔子学院可以利用大学这个平台来了解中国语言和文化,现在有许多孔子学院在深化科学交流合作、发展伙伴关系等方面也发挥着重要作用。可以利用孔子学院这个平台来进行北极科学研究;第四,通过北极大学展开科学研究的合作。目前,阿拉斯加的北极大学多重视学生的培养,而疏于纯粹的科学研究。虽然目前北极大学与中国和其他国家之间有一些合作培养学生的项目,但科学研究方面的合作并不活跃。因此,可以在北极大学与中国相关院校和科研机构之间建立科学研究合作伙伴关系。

此外,伍尔默指出,中国等观察员国还可以利用北极沿岸国家设立的研究站参与北极地区的科学研究,挪威、美国的阿拉斯加都设立了一些考察站,我们欢迎中国在这些地方与之合作和交流;此外,中国还可以利用美国等国的考察船进行科学研究;

^① Pan Min, *Self-organization: The Governance of CAO Fisheries under the Context of Global Commons*, presented at the Second Sino-U.S. Arctic Social Science Forum, May 17, 2016.



在不久的将来，希望能组建一个多国参与的北极联合科研项目，期待中国也能参与。

四、美国加强与北欧北极五国的合作：中美合作的障碍？

最近一段时间以来，伴随着俄罗斯对西方国家施行的日益紧张的外交政策，波罗的海地区的战略重要性大大提高，一直不怎么入美国人法眼的北欧北极五国与美国之间交往合作开始频繁起来，有媒体声称二者的合作似乎进入了蜜月期。表现为两点：第一，美国东部时间2016年5月13日，美国总统奥巴马(Barack Obama)和冰岛、芬兰、丹麦、挪威、瑞典北欧五国领导人相聚白宫，参加第二届美国—北欧领导人峰会（第一次是在2013年9月）。会后美国与北欧五国发布联合声明，表示双方将致力于在安全与防卫领域、移民和难民、气候变化、能源、北极地区、经济及全球发展等问题上加强合作；第二，在美国与北欧北极各国领导人会晤的前一天，挪威首相索尔贝格(Erna Solberg)宣布在CSIS的欧洲—大西洋和北欧研究中心成立丽兰和罗伯特D.斯图尔特中心(The Lillian and Robert D. Stuart Jr. Center)。这个以美国前驻挪威大使罗伯特D.斯图尔特(Robert D. Stuart Jr.)命名的智库是由斯图尔特家族基金会资助的，旨在促进对北欧政治、安全、经济和能源发展变革的理解，特别关注和研究瞬息万变的北极地区。“CSIS非常荣幸有斯图尔特家族基金会这样忠实和坚定的伙伴来帮助我们研究对北欧的研究”，CSIS主席汤姆·普利兹克(Tom Pritzke)说，“斯图尔特中心将努力在关键时刻围绕关键问题为决策者提供战略政策选择”；^①此外，笔者在华盛顿期间，从CSIS欧洲和北极项目副总裁高级研究员希瑟·康雷(Heather Conley)处了解到，目前她的团队正在研究美国—挪威如何合作的问题。

近年来，中国一直将与北欧北极五国合作作为中国北极政策的重点；政治上，中国与北欧各国领导人多次高层互访；在经济上，中国参与北欧北极地区的基础建设和资源开发，2014年，中国与冰岛建立了自由贸易协定，在学术交流上建立了中国—北欧北极研究中心；在科学研究和技术上，中国和冰岛建立了极光合作研究以及北极观察站，中国与芬兰还进行破冰船技术方面的合作，等等。而且中国与北欧五国之间的合作没有多少附件条件，是互惠互利的。但遗憾的是，中国与北欧北极五国中北极研究实力最强的挪威之间关系一直处于紧张状态。会上有学者担心美国加强与北欧北极五国的合作，有可能会挤压中国与北欧北极五国合作的空间，或者说美国和中国会在北欧北极地区形成竞争局面。^②但笔者觉得对这种担心不要过于夸大，但也不必掉

^① Erna Solberg: “CSIS Establishes the Lillian and Robert D. Stuart Jr. Center in Euro-Atlantic and Northern European Studies”, <https://my.csis.org/news/isis-establishes-lillian-and-robert-d-stuart-jr-center-euro-atlantic-and-northern-european>.

^② Guo Peiqing, *Arctic: A new Dialogue or Competition Territory Between China and US?* presented at the Second Sino-U.S. Arctic Social Science Forum, May 17, 2016.



以轻心。

第一,从这次美国和北欧北极五国的峰会看,更多的是应对乌克兰危机后欧洲地缘政治发生的重大变化,应对制裁俄罗斯对北欧北极五国产生的影响;此外,也是应对大量的欧洲难民问题。会后,美国与北欧五国发布的联合声明中表示,双方将致力于在安全与防卫领域、移民和难民、气候变化、能源、北极地区、经济与全球发展等问题上加强合作。因此,北极问题的合作只是美国和北欧北极五国合作的一个组成部分,而不是全部,甚至不是主要的部分。^①

在中美北极社会科学研讨会上,康雷对俄罗斯当前的一些做法非常不满也很担心。她说,俄罗斯在北大西洋的叫嚣行为已经达到了历史上之最。我们不明白为什么他们会提前举行军事演习准备?为什么没有通知邻国?我们不知道俄罗斯背地里还有什么非常冒险的行为。这是对我们最大的挑战,尽管目前北冰洋地区比较平静,但我认为在更广泛的地缘政治形势下,它最终是无法平静的。因此,在这种背景下,美国不大可能在北欧北极地区与中国大张旗鼓地竞争,更多的可能倾向于合作。

第二,从目前中美俄三角关系而言,美国也希望与中国合作。当前中美俄三角关系远远不同于冷战时期。冷战时期,中苏相互对立,美国处于杠杆地位;而当下是美俄对立,中国处于杠杆地位,中国是美俄都试图拉拢合作的对象。美国的外交政策选择是抓住中俄有分歧的地方,主动与中国合作;而中国与俄罗斯在中亚、北极等地区确实也存在着分歧,甚至是矛盾,比如在北极地区治理上,俄罗斯更为谨慎,比较排斥域外国家的参与。因此,美国会选择与中国在北极地区合作而不是竞争。^②

第三,从美国担任北极理事会轮值主席国一年多时间的工作来看,美国也在积极创造一些机会,让北极重要利益攸关方比如中、日、韩等国参与北极事务,例如,当下正在协商的北冰洋公海渔业治理问题,中、日、韩、欧盟等国家和地区就作为利益攸关方正式参与会谈。尽管有学者指出这多少有点“道德捆绑”的架势,^③但毕竟这些重要利益攸关方打破了以往纯粹旁观者的角色,更深入的参与到北极地区问题的讨论中。

第四,从上述中美北极社会科学研讨会上美方人员的发言中也可以看出,美国现在非常急切地需要中国在北极问题上对其进行支持。康雷表示,希望中国在北极地区发挥更大的政治作用;美国国务院北极特别代表罗伯特·J·帕普(Robert J. Papp Jr.)在其发言中也高度重视中国在北极事务中的作用,希望美国能与中国在北极事务上进一步

^① Carl Hvenmark Nilsson: "Why the U.S.-Nordic Leaders Summit Matters to the Next U.S. President", <https://www.csis.org/publication/why-us-nordic-leaders-summit-matters-next-us-president>.

^② Elizabeth Wishnick: "The New China-Russia-U.S. Triangle", <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=850>.

^③ 邹磊磊、黄硕林:“试论北冰洋公海渔业管理中北极5国的‘领导者地位’”,《中国海洋大学学报·社会科学版》,2016年第3期,第6页。



合作；伍尔默还具体指出了合作的途径。美方甚至发言指出，中美在南海竞争，但并不妨碍在北极地区合作。

当然，中国仍要继续保持和增强与北欧的芬兰、冰岛、丹麦、瑞典以及俄罗斯在北极地区的经贸和科学技术方面的合作，缓解同挪威之间的意识形态之争。

在气候变化和经济全球化的背景下，北极地区的事务越来越融入到全球事务之中。中国作为近北极国家和重要利益攸关方，将秉承“尊重、合作与共赢”的政策理念，^①积极与美国等北极成员国就北极地区的治理、科学考察、资源开发等一系列事务进行合作。

Sino-US Arctic Cooperation: Institution, Fields and Ways

PAN Min¹ XU Li Ling¹

(1. Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: The governance of the Arctic is inseparable from the cooperation of all countries in the world, among which the cooperation between China and the United States is indispensable for the effective management of the Arctic region. China and the United States should see the Arctic Council as an important platform to promote cooperation in the Arctic region and promote its reform towards a more conducive way for the participation of observers. In response to the problems brought by climate change in the Arctic region, China and the United States have extensive cooperation in terms of resource, security, scientific research and other fields. At the same time, the two countries are committed to seeking a variety of channels of cooperation. China should adhere to the "respect, cooperation and win-win" policy, and constantly advancing the cooperation with the United States and other members of the Arctic Council on Arctic affairs in order to achieve effective governance in the Arctic region.

Key words: Arctic cooperation; Arctic Council; Arctic governance

^① 王毅：“王毅部长在第三届北极圈论坛大会开幕式上的视频致辞”，中华人民共和国外交部，2015年10月17日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1306854.shtml>。

第二届中美北极社会科学论坛论文摘要

Arctic Governance and Chinese Participation

XU Shijie

China Arctic and Antarctic Administration

Governance is a social function that leads human behavior to collective action, as well as to a favorable outcome for the society. The Arctic is an emerging area that will play an important role in geopolitics, global economic development, and discussions of climate change. Although different countries around the Arctic have different legal status and interests, the Arctic is an integrity from ecological –environmental view. ,which has not only an impact on the its own region, but also on a worldwide scale. The international laws and treaties, especially UNCLOS, lay the base for Arctic governance. Traditional knowledge also plays an important role in Arctic governance. Being a country near the Arctic and a stakeholder, China will assume its responsibility and contribute to the peaceful and sustainable development in Arctic.

I am very pleased to have the opportunity to participate in the Second Sino-U.S. Arctic Social Science Forum and thanks for the invitation. The piece below will discuss my personal views regarding the characteristics of Arctic governance and the principles of China's participation.

What is the Governance? The Commission on global governance describes it as a variety of individuals, groups (public and private) who manage their common affairs in an ongoing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated by cooperative action. Chinese Professor Cai Tuo from China University of Political Science and Law argued that global governance is a new way of human management of public affairs, including methods or activities of equal dialogue, consultation, and cooperation based on human interests in order to meet global



challenges.^①

In short, it is a process reconciling the interests of different sides to establish behaviors that are mutually beneficial.

There are several important points to consider when discussing the concept of governance in Arctic region.

First, where is the Arctic and what countries are most active in the region? Geographically, the Arctic circle is 66 degree North latitude.. AMAP give the boundary from ecological environment point. Others give the boundary of the administrative area which is different from each other. The Arctic also includes large bodies of water including the Arctic Ocean, portions of the Bering Sea, and the Norwegian Sea. The five countries that border the Arctic Ocean are the United States, Canada, Greenland, Norway, and Russia. There are also eight countries with territory above the Arctic Circle. These include Norway, Sweden, Finland, Russia, the United States, Canada, Denmark (through Greenland) and Iceland (through the island of Grimsey).

In that area, from the land to sea, it has different legal status, territory, territorial sea, exclusive economic zone, continental shelf, the high seas, outer continental shelf, seabed area. Different areas have different legal statuses and position of rights, sovereignty, sovereignty rights, jurisdiction as well as the usage rights. In that case it seems the Arctic area is divided into different parts, in which most are under sovereignty or control of Arctic countries. How do we talk about Arctic global governance?

Two developments are driving the Arctic governance conversation. One is the global climate change and the other is the global economic integration. From an environmental perspective, the Arctic is could not divided into pieces as the like the legal status, it is an integrity. The melting of Arctic sea ice will not only continue to impact the Arctic costal countries, but it also has an impact on the global atmospheric circulation, particular the middle part of northern hemisphere. The rising temperature in the Arctic will impact fish stocks, forcing them to move further north. This development will have a significant impact on the livelihoods of indigenous populations, altering their traditional fishing

^① “New Perspectives on the Arctic governance”, published by Current Affairs Publishing House ,2014, Yang Jian, Page 12



grounds.

From an economic perspective, the Arctic is rich in mineral resources and oil-gas, the vast majority of which is exported beyond local economies to the global commodities market. These resources should be developed in a sustainable manner to promote best practices to ensure the preservation of local ecosystems and populations. Finally, melting sea ice will greatly impact Arctic shipping, opening new traversable sea lanes creating access to new markets. Without proper regulation and a global governance scheme, these issues may promote unregulated competition and practices that damage the fragile region.

Governance in the Arctic is taking place on an international, national and a regional level. There are common interests that bring together parties on all three levels, for example through different ways, such as bilateral regional or international agreements. This is an ongoing process that constantly needs interaction and cooperation among parties that is interested in. In its essence, Arctic governance is not only related to the cooperation between regional countries, but is inherently related to the countries worldwide. However, since countries do have some differing interest, and taking into account their individual systems of governance that are not similar to each other, Arctic governance should be comprehensive rather than unitary

Second, what is the legal basis for governance in the Arctic?

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) provides a comprehensive legal framework on an international level. Despite the fact that there many bi- and multilateral regional treaties concerning the Arctic, UNCLOS is arguably the most important legal tool, since the majority of the Arctic consists of the Arctic sea.

The UNCLOS provides each of the 8 Arctic countries sovereign rights and jurisdiction in their respective parts of the Arctic. Since each country in this region have their particular concerns on the security, environmental protection and economic sustainable development and human development, it is important that these concerns are respected while other countries at the same time have the rights to use the region for purposes such as scientific studies, navigation, fishing, etc. according to the UNCLOS. In order to reconcile these interests, Arctic governance must be inclusive rather than exclusive, focused on cooperative rather than confrontation, be effective and harmonious, in order to seek a favorable future



jointly and peacefully.

It is fortunate that there are different forums and organizations that confronts these challenges. Disputes concerning the sovereign rights of the outer continental shelf are managed by the UN Commission on the Continental Shelf. The International Maritime Organization (IMO) deals with the navigational issues on the world seas, which includes the Arctic sea. The Arctic Council is a regional organization that deals with many regional issues. Among other achievements, cooperation within the Arctic Council has led to a regional agreement on Search and Rescue (SAR) in the Arctic as well as an agreement on the prevention of oil pollution and response. The Arctic Economic Council (AEC) is a newly established agency that focuses on regional economic development in the Arctic. The International Arctic Science Committee (IASC) has provided a guide and forum on Arctic scientific research and the exchange of scientific information. There are also organizations of indigenous people that have made efforts to ensure sustainable development in the region. There are also NGOs that are focused on the region on issues such as the protection of the polar bears. These trends suggest that there may be an increase in organizations that will take part in the Arctic governance.

People are often scared by the unknown. The Arctic is increasingly playing a bigger role in the world. Nobody is able to predict the future changes in this region. However, it is clear that knowledge about the changes in the region is a fundamental part in the governance of the Arctic. This knowledge cannot merely be anchored in theory, but has to be based on practical interaction. All action in the region should be based on a better understanding of the facts. How will the Arctic sea ice decrease? How will people predict its impact on the region and global climate? What will help reduce and prevent environmental disasters? How will the ecological environment of the Arctic sea change as a consequence of global climate change? Does this change impact the fish population? Knowledge can help us understand the emerging changes that impact both the nature the people of the Arctic. Understanding each other is the basis for mutual respect which subsequently can lead to cooperation in the pursuit of a sustainable development in the Arctic.

Thirdly, what role does China play in Arctic governance?



China is a country near to the Arctic. The circulation of the Arctic atmosphere has great influence on the domestic weather of China, especially the northern part of the country. This has an impact on the agricultural produce, which is an important industry in China's north-east part. The melting glaciers in the Arctic could drown the coastal area of China, or in practical, increase the storm tide near the shore. The Arctic shipping passages, the Northern Sea Route and the North West Passage, are the shortest sea routes that links China to Europe and northern America. This provides more trade and investment opportunities for China as well as the Arctic countries. Consequently, the Arctic is an emerging area that is important to China, both from view of global climate change and economic development. Being the largest developing country, China's involvement in the Arctic could benefit Arctic regional sustainable development.

China has already completed six Arctic marine scientific surveys with multiple disciplines and has also established Yellow River station in Svalbard. In 2012, Xuelong scientific vessel crossed the Arctic north-east passage, which was a good guide for Chinese shipping companies that are interested in exploring this sea route. Afterwards, Yongsheng from COSCO Group made a successful business voyage in 2013 and 2015. Chinese Oil companies have invested in the Yamal project. More and more Chinese tourists visit the Arctic area, which not only increases the knowledge of public but also to the sustainable development of Arctic areas. The cooperation of scientific research between China and the Arctic countries are fruitful and help to understand the myth of the Arctic.

Although China does not have an official Arctic policy, the basics for this policy is clear. This includes respect for the rights of nations around Arctic, assuming its responsibility to make contribution to the peaceful and sustainable development in the region as well as finding an opportunity to cooperate with nations in Arctic. "Peace, Respecting, Responsibility, Cooperation and Development" is the principle for the role of China in Arctic governance. I am sure that China will keep these principles in the future and look for more cooperative opportunities with the Arctic countries with the aim of providing more public goods for the Arctic areas.

Arctic: A new dialogue territory between China and US

Guo Peiqing Professor
Ocean University of China

The common value/interest between China and US

1. Arctic environment and Science

The melting of Arctic sea ice brings about global change since it affects the weather of Northeast Asia and North America, as well as agriculture and food security. Arctic Oscillation happens frequently. It is necessary for the international community to study and learn the root causes of the changes that are occurring in the Arctic. However, the vast size of the Central Arctic Ocean (CAO) and the harsh and complicated ocean environment are the main challenges to scientific investigation and research in Arctic. It is definitely a well known fact that a single country or even a group of states could not solve the pending issues in the area, much less complete the research on the entire international waters of 2.8 million-square-kilometer in CAO. It is a good proof that Arctic is being paid more attention than Antarctic because we have had four polar years since 1882. Inevitably, this means that China and the US both will have to cooperate in the efforts to conduct research in the area. According to the Arctic research plan: from 2013 to 2017, the US is increasing its input and investment on Arctic research which will cover a big area. China will also increase its efforts in having a better understanding of the area.

2. Navigational freedom.

The US is the biggest sea power, and China has become the largest country for world trade and shipping. Navigational freedom is essential to China, a country that is very dependent on the international sea routes when supplying the world market. In order to keep this new corridor open that connects China with EU and North America, the US and China have to find common ground with regards to the freedom of navigation.



3. Fishery management in the CAO.

CAO consists of the international waters beyond the national jurisdiction of the Arctic coastal states whom have no privileged access of fishery management in the CAO. China, the biggest stakeholder, has a big say on the Regional Fishery Management Organization/Agreement. China and the US have a good exchange and communication on this issue. It should be highly appreciated that the US implement a Fishery Management Plan in the EEZ of Alaska in 2009, which excluded commercial fishing from these federal waters.

Interest conflicts?

The US and China have strong contentions in Southeast Asia, Central Asia, Africa, and in the conflicts in the Middle East. However, it is very hard to find disputes in Arctic. If anything, the most possible reason is misunderstanding or misconception. As opposed to other areas in the world where the US and China have strong disagreements, the Arctic has been left out if this, since both countries share common interests in the area.

An important question is whether extensive cooperation between the US and China is possible? At the moment, the lack of motivation by both countries indicate that this is not a possibility for the near future. In order for cooperation to be possible, it is important that both countries look past their own interests in the Arctic. China added Arctic cooperation as a success after Xi Jinping's visit to the US in 2015. However, there were no indications from the US that they would have supported this claim. Although there is no cooperation between the US and China, both countries have deepened their cooperation with the Nordic states. China has taken a pragmatic approach in cooperating with Finland and Iceland. The US has increased its military and diplomatic ties with Norway and Iceland through the establishment of Stuart Center for Euro-Atlantic and Northern European Studies set up in May 12, 2016, followed by U.S.-Nordic Leaders Summit (1+5), the first-ever U.S.-Nordic Leaders Summit in US mainland. The US is "Returning" to the North Atlantic by re-enabling Keflavik military base in Iceland that was closed in 2006

Is China or US getting an upper hand in the region or are the Nordic states becoming another potential area of competition? We should avoid that a new zero sum game is taking



place in the Arctic.

The way out-Scientific cooperation first

In a vast range of situations, mutual cooperation can have more benefits to the parties involved. It has generally been recognized that the Arctic should be a region of peace and cooperation, not a region that will deteriorate into conflict between the involved parties.

Arctic science cooperation maybe a breakthrough. Science cooperation is regarded as the field of lower sensitivity and low politics. China and the US could start with one scientific field including climate change, a field that the two sides have recognized. Mutual trust that comes from the cooperation can have a spilling over effect into other science fields. Arctic cooperation may be formed as a model of "No confrontation, no conflicts and mutual benefit". In fact, both sides have a good foundation of Arctic cooperation. China respects the leading position of US in Arctic such as fishery management in the CAO, and the US acknowledges China as a legitimate actor in the Arctic. A new relationship between the two powers is possibly developing in the Arctic.





New Trends of Geopolitical Dynamics in the Arctic and China's Relations with the Major Arctic Players

DENG Beixi, Assistant Professor

Division of Polar Strategic Studies at Polar Research Institute of China

This abstract offers a perspective towards the correlations between geopolitics and governance mechanism in the Arctic region, examines how the spill-over effects of global dynamics shape the current Arctic geopolitical structure, and focuses on China's relations with the two major regional actors, Russia and the U.S. respectively, in its Arctic engagement.

Reflections on the New Trends of Geopolitical Dynamics in the Arctic

Given the growing importance of the Arctic in the global political arena, an analysis of Arctic geopolitics should involve not only regional interstate relations, but also interactions between the region and its adjoining territories, as well as the impacts of global geopolitics dynamics. A notably peculiarity of Arctic geopolitics is that the side-effects of relations between great powers (Russia and the U.S.) beyond the Arctic remain strong enough so that the Arctic geopolitical landscape is heavily dependent on the competitive nature of U.S. - Russian relations. The Ukraine crisis serves as an example in point to display how the Arctic is subject to extra-regional influences. As the crisis further escalated, the U.S. - Russia tensions began to exert certain spill-over effects on the Arctic which jeopardize cooperation in low-politics domains, such as economy, resources development as well as search & rescue.

Influenced by the U.S. - Russian tension, concerns over the security and stability in the Arctic have arisen. The Arctic states have begun to revise their Arctic security and defense programs in an attempt to modernize and enhance their Arctic-related capacities. Game changing views were foremost proposed by the Nordic states that are sandwiched between Russia and the U.S.. These states are not homogenous in terms of size and power compared



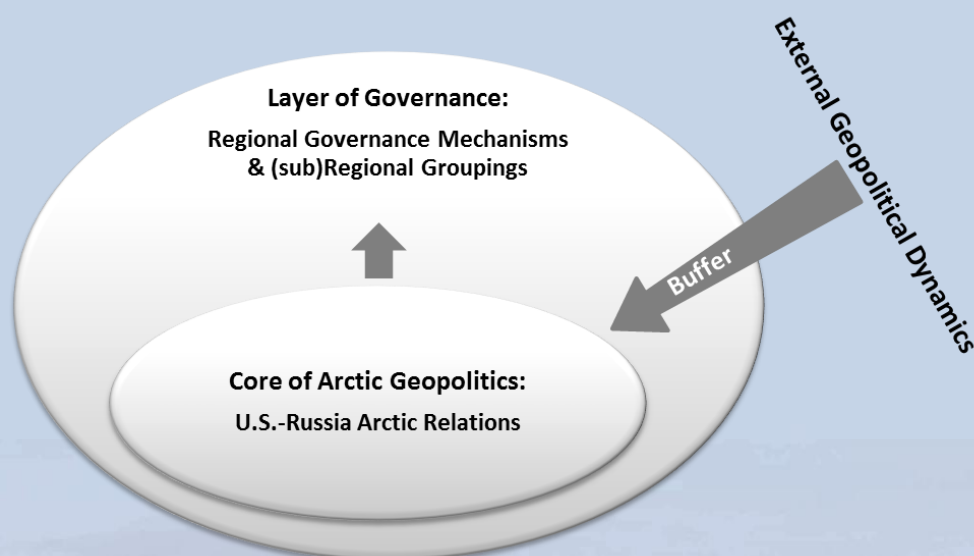
with the key players of the region. For instance, Norway urged NATO to safeguard the Arctic and to maintain a military presence in the High North with a view to ensure practical deterrence against Russia. Sweden and Finland are not sure if they should keep neutrality as non-aligned states. They, too, might resort to a NATO membership for a collective security guarantee. In response, Russia enhances its military capacities by establishing a United Strategic Command of its Northern Fleets, resuming its military bases along the Northern Sea Route as well as conducting air patrol over the borders of its Arctic neighbors in a slightly intensified frequency. This reflects how a relatively stable political situation favorable to regional cooperation could be impaired by extra-regional geopolitical changes.

The U.S. - Russian relations displayed in the global arena, to some extent, implies interstate relations of either cooperation or conflict in the Arctic. However, the institutionalized cooperative mechanisms in the Arctic created after the end of Cold War, began to function as a “buffer” between the Arctic and the region beyond, mitigating the influences of external factors. Such mechanisms include the Arctic Council, the only multilateral regime of regional governance that embraces all Arctic states, as well as a number of sub-regional groupings, for instance, Barents Euro-Arctic Council, the Nordic Council, and the Northern Dimension. In addition, there are several bilateral or multilateral treaties and agreements that regulate functional operations in the Arctic in domains of search & rescue, fisheries management and prevention of marine oil pollution. These mechanisms are capable of, above all, smoothing out the negative impacts of U.S. - Russian tension on the Arctic cooperation, and serve as a reminder to both powers that they should participate in settling pressing issues as regional players. They also facilitate the shaping of security discourse and cooperation consensus that the peace and stability in the Arctic bring about mutual benefits.

All in all, it is worth noting that there exists structural interstate conflict and inherent rivalry between Russia and the U.S., which restrains a comprehensive cooperation of the two powers in the Arctic. Despite this rivalry, both parties are well aware that a stable Arctic free of military conflicts would create favorable conditions, not only for Russia's Arctic development strategy which is vital to its economic revival, but also for the U.S. that is shifting its focus onto the Asian-Pacific region without investing excessive expenses in the Arctic. Consequently, it would be practical for the two states to avoid direct

confrontation and exercise moderate restraint.

As mentioned above, the structure of geopolitical development in the Arctic could be generalized as the interactions between two factors: U.S. - Russian relations in the Arctic as the key geopolitical factor, and Arctic governance mechanisms. The latter's role keeps increasing.



To further illustrate this structure, from the historical perspectives, the easing U.S. - Soviet tension by the end of the Cold War played, on one hand, a decisive role in establishing regional governance mechanisms in the Arctic. However, mistrust in relations between the two powers could not be resolved through institutional arrangements; meanwhile, bilateral disputes in the region still remain a problem, such as the arguments over the sovereign and maritime delimitation, the disputes over the jurisdiction of outer continental shelves, and the disagreements over the legal status of the Arctic sea-routes between the claimers - Russia and Canada, and other potential users. Therefore, in the foreseeable future, the multilateral regimes of regional governance could not fully replace bilateral relations, and the U.S. - Russian relations in the Arctic remain a major factor in the geopolitics of the region. On the other hand, the institutionalization of Arctic governance, the adoption of legally-binding agreements, and the constantly intensified Arctic sub-regional arrangements, especially those engaging Russia, as well as



trans-boundary indigenous cooperation, implies stronger interstate dependency. This is why a sudden worsening of relations between Arctic neighbors would have a heavy toll on all parties concerned, who manage to maintain the current status-quo of relative stability.

China-Russian Arctic Partnership in the Stage of Formation

Admittedly, as Western sanctions begun to inflict damages to Russia's economy, a natural question arose: should Russia in need of financial support and potential markets for its Arctic resources development, turn to China as a long-term Arctic cooperation partner? Russia views the Arctic as crucial, both for its economic development and national security, and seeks partners with market potentials, sophisticated technology and considerable capitals. But it turns out that not only other Arctic states but also some extra-regional stakeholders interested in the Arctic development (e.g. Germany, France, U.K., Japan, etc.) have introduced sanctions and suspended ongoing projects. In view of those circumstances, it is becoming increasingly important for Russia to find a strong political ally free from U.S. influences. Consequently, China emerges as the most suitable partner for Russia's development activities in the Arctic, especially since all the necessary prerequisites are in place for cooperation. Arctic-related cooperative projects are also underway, to name a few, the agreement between Rosneft and China National Petroleum Corporation (CNPC) concluded in 2013 on a joint gas project to build pipelines from the Sakha Republic and Irkutsk Region to China's northeastern provinces, the Yamal-LNG project with CNPC and Silk Road Foundation holding a 29.9 percent stake jointly, as well as the trial shipments along the Northern Sea Route conducted by China Ocean Shipping Company in 2013, 2015 and 2016.

In addition to China - Russia cooperation in the Arctic serving the interests of both parties, the U.S. factor also contributes to stepping up this cooperation. The cumulative effects of U.S.-Russian political rivalry as a consequence of the Ukrainian crisis and the U.S. diplomatic "rebalance" targeted at China, further strengthen the China-Russian comprehensive strategic partnership. Such partnership is somehow expanded to the Arctic. It does not envision a military build-up in the region; rather it guarantees mutual benefits by neutralizing the U.S. influences and reanimating Arctic economic activities that slumped in the wake of the Ukrainian crisis.



China - U.S. Arctic Relations in Stagnation

As China furthers its bilateral Arctic cooperation with Russia and certain Nordic states, its relations with the U.S. are stagnating. An interesting case is that in September 2015, five Chinese warships conducted a drill off the Tanaga Islands in the Aleutian archipelago in a move that was in line with international law. Most likely, this drill was a reaction to the U.S. provocations that stirred stability in the South China Sea, rather than a reflection of China's military ambitions in the Arctic as Western analysts tried to assert. China's act displays its capacities to approach the U.S. offshore islands near the Arctic waters just as what the U.S. does in the South China Sea, which indicates that for China, the Arctic could serve as an instrument for checks and balances, or could be traded for realizing a larger political agenda.

In addition to this, the advocacy of "Freedom of Navigation" along the Arctic sea routes was once regarded as one common ground for policy coordination for both parties. However, divergence on the concept of freedom of navigation has widened as the tensions in the South China Sea escalate. China refers such notion simply to commercial vessels, while the U.S. would like include the naval warships as well.

From a personal perspective, there is tendency that the U.S. - China Arctic relations are gradually shifting from limited cooperation to a zero-sum game, which, to the surprise of no one, reflects the overall U.S. - China relations. However, it is assumed that developing functional cooperation with the U.S., especially in the domains of scientific research and low-politics issues such as search & rescue, prevention of marine oil pollution, etc., would constitute the fundamental approaches for China to build mutual trust and synergies with the U.S. in its Arctic engagement.



Self-organization: The Governance of CAO Fisheries under the Context of Global Commons

Min Pan, PhD, Professor

Center for Polar and Oceanic Studies

School of Political science and International relations, Tong Ji University.

Global commons are areas and resources beyond the jurisdiction of sovereign states; open for use by all countries, companies, and individuals around the world. By definition, the high seas and seabed and subsoil beyond the limits of national jurisdiction are global commons. The Central Arctic Ocean (CAO) is part of the global commons. However, in some source it is not identified as such, unlike the Antarctic. For example, the UN defines the global commons as “natural assets outside national jurisdiction such as the oceans, outer space and the Antarctic.”

Fishes in the CAO are also part of the common pool resources. Common pool resources are the sort of resources that have no political or economic unit to the exercise of the exclusive rights on them and can't subsequently be owned by any entity. That is to say, common pool resources have non-exclusive and competitive characteristics. The non-exclusiveness means any one who uses the resources can not prevent the others to use them. The competition means common pool resources are limited and if used excessively, it will lead to depletion or even destruction of the resource. This is also referred to as the “Tragedy of the Commons”, a term coined by Hardin in his paper published in 1968. It proposed that the natural environment, as a common, was in danger of destruction due to the innately self-interested behavior of humanity. Much as a common pasture might be destroyed by herders, each acting exclusively in his or her own self-interest. It is widely known that individual rational action led to collective irrationality. The tragedy of the commons has been a reoccurring phenomenon in the history of humanity and some analysts suggest that human beings are not able to avoid this tragedy.

With climate Change, global warming and the melting of the Arctic ice cap, the CAO is



becoming a big common pool. Every international actor including states, private companies and individuals can go there for fishing and acquire the common pool resources. The disorganized nature of international society limits the use of a unified public authority that would evaluate the global public goods and its allocation. In addition to this, the lack of an integrative, Arctic-specific, legally binding treaty, there is a heightened risk of over-exploitation of renewable resources such as fish stocks.

How can the tragedy be avoided? One explanation for the tragedy of the commons is that property rights in the commons are unclear and any individual can use the resource freely and without restraint. According to the rational choice theory, the individual will maximize to use the commons in self-interested considerations. Based on this assumption, establishing rights and duties for using resources is known to resolve the tragedy of the commons, since private owners are more inclined towards proper use and maintenance of the owned resources based on their own interests. That is to say, privatization of commons and clear property rights is the effective way to avoid the tragedy of the Commons.

Another explanation is that the tragedy of the Commons occurs due to the lack of effective management of the use of the resources. Some scholars advise that the Commons should be under the control of the government. The government must enforce the laws strictly and take tough measures to avoid the tragedy. This means that the solution to the tragedy of commons relies on the strict enforcement of the law rather than on personal morality or other ways. But unfortunately, neither approach is appropriate for the CAO.

On the other hand, there is no an integrative, Arctic-specific treaty and there is a general lack of interest and enthusiasm among the eight Arctic Council states to create a new system. Even though a new system or treaty in the Arctic would be created, there is no political entity to enforce the law strictly in the Arctic. There are many conventions that apply for the high sea, however, according to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), there are around seven million tons of marine life that are killed and dumped in the sea every year. No punishments are imposed on the entities that do not comply with the treaty and even when punishments are dealt out, they are usually too slight to have a deterrent effect on this behavior.



In my opinion, the CAO fisheries management will be a process of self-organization. The actors of all states and non-states should engage in a process of self-organizing based on the theory of complex system. The theory is a science studying on order, with the characters of unity, complexity and non-linearity, which can explain well the anarchical international system.

According to the theory of complex systems, there are two conditions in the process of self-organizing. One is openness, that is, the corresponding international regime is open to all the states and non-state actors and they share information. The other is the imbalance of powers, interests and responsibilities between the states whom are the motivators behind the cooperation. Currently, these two conditions are emerging in the governance of CAO fisheries. There is an increase in actors including states and non-states, Arctic states and non-Arctic states that are participating in discussions on the CAO fisheries issues.

In general, there are four stages in the process of the self-organizing in governing the CAO fisheries .

The first stage is competition. Competition between different actors is usually motivated by different interests and ideals. The different states have varying proposals and opinions regarding the management of CAO fisheries. The issue with the CAO fisheries began in 2007, as the United States Senate passed a resolution directing the U.S. government to pursue an international agreement for the CAO. From that time, the officials from A5 gathered four times to discuss and negotiate. They concluded the meetings by signing the Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean in July, 2015 which constituted consensus among the Arctic countries.

The second stage concerns synergetic effects which are caused by the enlargement of cooperation and recognition which is the most important part of the formation of the international system. In the process of cooperation, the governance of CAO Fisheries will be transformed from a disorderly to orderly composition, and the orderly degree will increase. At the stage, A5 will cooperate on the CAO fisheries issues with more states and actors including non-Arctic states. And all the actors will most likely be willing to reach a consensus on the CAO fisheries governance issue with a common goal. This includes the



will to compromise with each other, and at all times there is a possibility to stop the cooperation. At last they maybe a compromising proposal. They will work together in a broader process to develop measures consistent with the Declaration that would include commitments by all interested stakeholders. They will reach consensus on who will manage, on how to manage, on how to establish new rules and finally how to ensure the effectiveness on these measures.

The third stage is the establishment of governing principles and mechanisms. The result of the cooperation is the establishment of governing principles and mechanisms, such as a CAO fishery governance structure, a voting mechanism and principles embodied behind the system. Environmental protection and resource development will be the main principle of the CAO fishery management; the agreement or the treaty on the CAO fisheries governance which is reached by the states, companies and non-government organization will have a strong restriction.

The CAO fisheries will be managed and developed under the principle of peace, and the countries and actors should follow the principle of international cooperation. The two principles will ensure that the governance of the CAO fisheries will take place in a virtuous cycle and while avoiding security dilemmas.

The last stage is expanding and evolving influence on the existing order. The principle and the order that has been formed in the CAO fisheries governance will guide and control the activities of the actors who take part in the activities after the formation of the governance. They should pledge to be bound by the treaty and affirm their commitment to the treaty's obligations.

Susan Strange argued in her book, *States and Markets* that “Social sciences can never confidently predict human behavior because of the irrational factors that are involved in human relations are too numerous and the permutations and combinations of them are even more numerous”. However, I would like to predict that the CAO fisheries management will be a process of self-organization and the model of the CAO fisheries governance will be the result of game among the parties and no one will be in an absolutely dominant position.



As a stakeholder in Arctic fisheries, China needs to strengthen international cooperation with the Arctic countries, individually and collectively. So China-US cooperation on the management of CAO fisheries will be mainstream in the future. They could work together on Arctic Scientific research, infrastructure, tourism and search and rescue etc.



Future Trends of Arctic Sustainable Development and Opportunities for US-China Cooperation

Kai Sun, PhD, Associate Professor
Ocean University of China

The Arctic is undergoing transformative changes and this poses not only challenges, but also opportunities for the region. The changes and challenges in the Arctic are truly global in nature and scale. The consequences of the changes in the Arctic and the challenges that follow never stay in the Arctic. One country, or the group of countries within the Arctic Circle can never solve the global challenges alone. The nature of the problem demands global response.

Current and emerging issues in the Arctic

The Arctic is no longer a quiet, and far-north place, as profound changes happening in the Arctic, global attention had been paid to this issue.

Potential business, transportation and strategic opportunities are opening up with the melting of ice in the ice in the Arctic. The region was rediscovered by Arctic states, and by countries from outside the region with newly found interest in the Arctic. Thus, the Arctic is destined to have more increased human activities, more shipping in the Arctic passages, and enhanced resource development projects, etc. And there are also emerging issues like fishing in the Arctic region, increased tourism, etc.

The one basic bottom line for all those increased human activities in the Arctic is that: the already fragile environment and life in the Arctic should not be disturbed.

So, there are several things we need to balance with increased human activities in the Arctic:

First, we need to balance the needs of our present generation and future generations. To



quote the definition of sustainable development; we should meet the needs of present generation without endangering the future generations to meet their needs.

Second, we need to balance between the interests of Arctic states and non-Arctic states. It is not hard to understand that those two groups see the Arctic differently in some way, but more common interests and shared challenges those two groups face in the Arctic than in many other issue areas

Third, we need to balance economic development and environment protection in the Arctic. The increased interests in the Arctic are mostly driven by economic interests, which include the opening arctic passages, arctic oil and gas development, and fishing, tourism. The conduct of activities should maintain the highest standard of good governance, to make it sustainable.

There are some possible areas for US China Cooperation in Arctic issues.

First, scientific research on Arctic issues is the first and obvious area for the two countries to cooperate. In fact, as mentioned above, the two countries had already had quite a lot joint research programs in this area.

The leadership of US of the Arctic Council since the council was founded in 1996, especially in the past year. And the role of science in Arctic governance and science cooperation is emphasized. The Arctic scientific cooperation agreement under discussion will provide more momentum to promote scientific cooperation among the Arctic countries, and other related stakeholders. The first Arctic Science Ministerial meeting is going to be held in the coming September.

China, and many other countries doing research on Arctic issues, has a lot to offer if there are appropriate channels to contribute.

Second, the two countries, along with other countries, can better cooperate on formulating rules for governance on emerging Arctic issues.

Those emerging challenges in the Arctic demand news tools of governance in many ways. The demand for global response does not mean cooperation can be achieved easily. Leadership is needed in fostering strong, effective and workable agreements.

To be frank, US and China are leaders in many issue areas and the rest of the world is also looking at how those two countries how those two countries can better cooperate which will be an example for them to follow.

We are very glad to see that polar affairs have been an important issue in the Economic and Strategic Dialogue in the past years. We need to keep that momentum to have more consensuses building on these issues, and possibly have more spillover effect to other issue areas.

Third, Public Education is key to sustainable development.

By education, there are two kinds: the first kind is science and technology education on Arctic issues, which we already cooperated quite well. We need to pay more attention on the second type of education that is public education on Arctic issues, or we can call it awareness building.

Jane Good all, while she is raising public awareness about the life of chimpanzees, by saying: Only if you know, can you care. Only if you care, can the Arctic be saved. The same is true for the Arctic: Only if people know the Arctic, can they better care the Arctic.

The general public in China does not have much knowledge on the Arctic because this is quite new issue in China. China is conducting some kind of public education projects on the connections China have with the Arctic. In April 2016, China's Central Television aired a well-made documentary on the Arctic for eight consecutive nights.

But in the US, it is a little surprising to read titles like "The US-led Arctic Council is still trying to get Americans to care about the Arctic". We have a lot to do on the public education side of Arctic issues.

In this new era of multi-dimensional diplomacy, better cooperation and understanding on Arctic issues can be built not only from our top leaders' summit meetings.

More happens at the working level, which includes non-governmental organizations, think tanks, and multi-national corporations. Those actors had done quite a lot work in this field.



For NGOs, we see WWF, Greenpeace, etc., doing excellent job in their research, policy shaping, and awareness building. For think tanks and academic exchanges, we see exchanges between CSIS and those think tanks and research institutes from China dedicated on Arctic issues. And for multi-national corporations, we see American Bureau of Shipping and China Ocean Shipping Company cooperating on trans-Arctic voyages through the northern sea route.

What we should do is to strengthen this kind of cooperation in issue areas of sustainable development in the Arctic, and more.

The Arctic is a global challenge, this global challenge needs global response. Only meaningful, robust and committed cooperation between US and China, and other stakeholders, is the only way to maintain a peaceful, stable and secure Arctic.





The Cooperation among Arctic Indigenous People and Asian Observers: Challenges and Possibilities

Ping Su, PhD, Assistant Professor

School of Political Science and International Relations

Tongji University

The Arctic has commonly been seen as having great potential in oil, gas and mineral resources as well as providing for new shipping routes. However, there are some key challenges that pose major obstacles to the development of the Arctic, among which the largest one is the harsh climate in the region. The poor infrastructure in the Arctic is also a challenge that requires major financial investments, such as establishment and maintenance of roads, airports, pipelines and icebreakers. The fragile ecosystem in the polar region calls for higher standards on Arctic operations, which also adds to the cost of the Arctic exploitation. In addition to this, the continued decline in oil prices have impacted oil and gas exploration in the area, which has resulted in a decrease of the anticipated profits from oil produced from the Arctic.

Due to the above mentioned challenges, the Arctic is a region in great need of cooperation, not competition. This will require efforts from both Arctic and Non-Arctic states. The Asian observer states constitute the main market of the Arctic development. As the Arctic indigenous people (AIP) have a local experience in the lands they own, the mutual understanding of AIP and Asian observers is important for the development in the Arctic.

The existing cooperation between AIP and Asian Observers

There is existing cooperation between AIP and Asian Observers. The Arctic Council is the most important regional organization that consists of Permanent Participants (PP), the Indigenous People's Secretariat (IPS) and Asian observers. The IPS has organized projects that bring together AIP and Asian observers, such as the project "Cold Story Map", an online exhibition supported by an Asian observer. The project provides a platform for



indigenous people to show their daily life in pictures. The exhibition helps AIP to transmit the challenges and transformations that they face to other part of the world.

Secondly, the Northern Forum also have some links between AIP and Asian observers. Established in 1974 in Japan, the Northern Forum is the most important local government forum in the high North. Being a regional forum, it covers many projects that relate to AIP, such as green energy and sustainable development. In addition to this, it should be mentioned that many representatives of Northern forum are AIP, such as the current director, Mikhail Pogodaev.

Thirdly, the International Arctic Science Committee (IASC) has a long history of connecting both Asian states and AIP Arctic Science Summit Week(ASSW) attracts scientists from both non-Arctic and Arctic states. The core object of the third International Conference of Arctic Research Planning (ICARP III) is to promote the constructive relations between Arctic states and non-Arctic states on scientific research and application. At the same time, AIP involvement is of importance to ICARP III.

Fourthly, there is also cooperation through other multilateral organization. One example is the Arctic University, a summer school accommodating students from the Arctic states and South Korea, organized by the South Korea Maritime Research Institute through the Arctic University network. In this summer school, most students that attend from the Arctic states are indigenous. Another example is the China Nordic Arctic Research Center (CNARC), an academic cooperation framework between China and Nordic states which also combines networking between AIP and Chinese research institutions.

Fifthly, there is also a worldwide cooperation among indigenous people such as the fifth Reindeer Herders' Conference. The conference was hosted and organized by Inner-Mongolia of China in 2013, and the representatives are from both Arctic states and Asian observers.

Last but not the least, there is also bilateral cooperation between the Permanent Participant and Asian observer. One of these is a cooperation project developed between South Korea and one Permanent Participant, the Aleut Association, located in the Bering strait.

Challenges and possibilities

In spite of their cognized or non-recognized cooperation, there are challenges as well as possibilities between the existing cooperation. IPS stands in a key position inside the Arctic Council to promote the cooperation between Permanent Participants(PP) and Asian observers. At the moment, there is a lack of staff and funding which hinders the IPS from effectively helping PP. In this case, some AIP prefer to develop cooperation with Asian observers directly, not through IPS.

As the most important local government institution, the Northern Forum has been involved with several Asian observer provinces, such as Hokkaido of Japan, Heilongjiang of China, and a province of South Korea. However, the current connection with Asian observer provinces is weak due to the challenges within the Northern Forum.

As the most important science cooperation institution, the IASC has no research projects of its own. In addition to this, funding and data sharing inside IASC is limited due to the government regulations. The precious data could contribute both to the sustainable development of the AIP as well as to climate change. The CNARC, the Arctic University and IAS Call have potential to promote more cooperation among AIP and Asian Observers.

Indigenous people from Arctic and non-Arctic states do not have enough ability to convene themselves frequently. The key to the cooperation among indigenous people of the Arctic and Asian observers is the capability establishment such as the travel cost for the international conference.

The bilateral cooperation between AIP and Asian observer is a sensitive issue for the Arctic states, especially the cooperation with the PP which hold the strategic position. According to the introduction of the executive director of Aleut Association, all projects cooperating with them are independent, which means that every project needs to be evaluated separately.

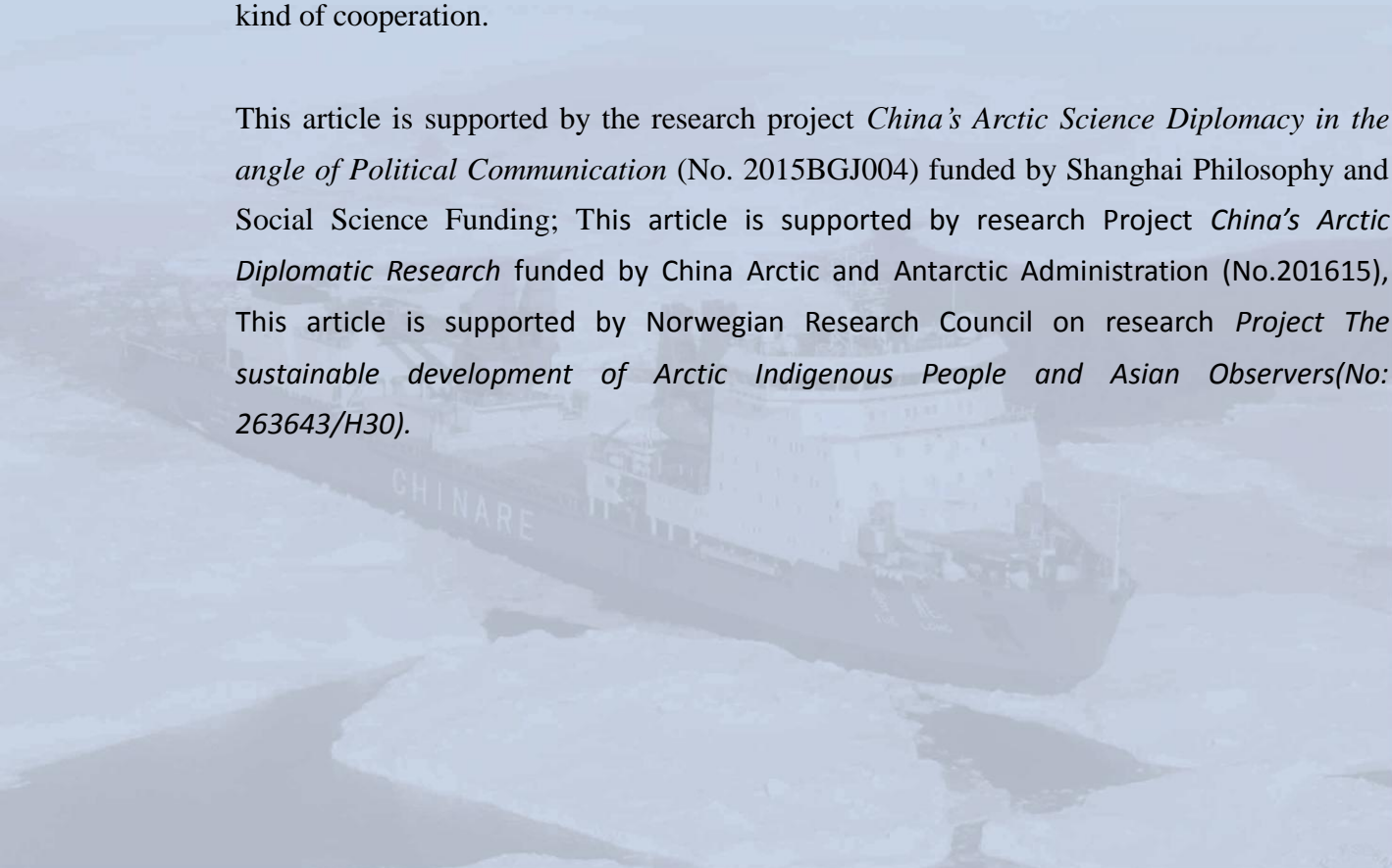
Conclusion

With the increasing exposure of challenges in the Arctic, mutual understanding and



communication between AIP and Asian observers is important for the development of the Arctic. The existing cooperation occur within regional organizations, such as the Arctic Council, Northern Forum, IASC, the Arctic University and CNARC. Like bilateral cooperation, they have advantages and disadvantages. The projects with IPS under the framework of the Arctic Council is less debate, but IPS need to develop ability to enhance its support to PP. The project within the Northern Forum depends on the future development of the Northern Forum itself and whether the forum has the ability to attract involvement from local governments among Asian observers. The cooperation within IASC is not much debated, promoting more data sharing could be on the agenda. The cooperation within research and education organization, such as the CNARC and the Arctic University has a lot of potential to develop, more exchange and research cooperation could be developed. The cooperation of Indigenous people among Arctic states and non-Arctic states depends on the will and establishment of capability by the Indigenous peoples. The bilateral cooperation between AIP and Asian observer is a sensitive issue and any further steps will be difficult to be strengthened if the Arctic states are not comfortable with this kind of cooperation.

This article is supported by the research project *China's Arctic Science Diplomacy in the angle of Political Communication* (No. 2015BGJ004) funded by Shanghai Philosophy and Social Science Funding; This article is supported by research Project *China's Arctic Diplomatic Research* funded by China Arctic and Antarctic Administration (No.201615), This article is supported by Norwegian Research Council on research *Project The sustainable development of Arctic Indigenous People and Asian Observers*(No: 263643/H30).



【极地治理】

建立北极无核武器区的国际法分析与思考

唐尧

同济大学政治与国际关系学院博士生

[内容摘要] 21世纪人类面临的两大安全威胁是环境变化的影响和核武器的危害,北极因其独特的地理位置而经受着这样的考验。2007年加拿大帕格沃什组织倡议建立北极无核武器区,引起了世人的广泛关注。虽然核军备控制条约和联合国大会决议等法律制度为建立北极无核武器区提供了国际法基础,但北极无核武器区的建立涉及多边条约的缔结和生效,以及各参与主体的义务和责任等问题。中国作为北半球的核武器国家,同样具有国际法和国内法依据参与北极地区的安全治理。基于此,当前可以结合《特拉特洛尔科条约》和《拉罗汤加条约》等已有经验,从北极国家和非北极国家两种不同视角探讨建立北极无核武器区的具体路径。

[关键词] 无核武器区 消极安全保证 单方面行为 北极

1975年联合国大会3472B(XXX)号决议将“无核武器区”定义为:“任何国家集团在自由行使其主权时根据条约或公约而建立的并经联合国大会承认为无核武器区的任何地区,从而:(a)确立了该地区所应遵守的完全没有核武器存在的法规,包括划定该地区界限的程序,(b)建立了国际核实和控制系统以保证遵守该法规所产生的义务。”^①该定义包括两点内容:第一,无核武器区国家不得购买、研制、生产核武器,不允许有核国在该地区装置核武器;第二,无核国获得承认和授予无核武器区地位,可以得到有核国的消极安全保证。在有关地区的国家自愿达成安排的基础上建立国际承认的无核武器区是一项重要的裁军措施和建立信任措施。建立无核武器区对于推动核裁军和防止核武器扩散,促进世界和地区的和平、稳定和安全具有积极意义。^②到

^① 1975年联合国大会3472B(XXX)号决议,
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/783/91/IMG/NR078391.pdf?OpenElement>
。除1975年联合国大会3472B(XXX)号决议对无核武器区概念的界定外,联合国裁军审议委员会的报告还对无核武器区的目的和宗旨、原则和方针作了阐述。
[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/42\(SUPP\)&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NWFZ.shtml&Lang=C](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/54/42(SUPP)&referer=http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NWFZ.shtml&Lang=C)。

^② 夏立平:《冷战后美国核战略与国际核不扩散体制》,时事出版社2014年版,第159页。



目前为止,共有5个无核武器区条约,分别覆盖了拉丁美洲和加勒比海地区(1967年的《特拉特洛尔科条约》)、南太平洋地区(1985年的《拉罗汤加条约》)、东南亚地区(1995年的《曼谷条约》)、非洲地区(1996年的《佩林达巴条约》)以及中亚地区(2006年的《塞米巴拉金斯克条约》)。这些地区共有115个国家,占联合国会员国的60%,并且覆盖了整个南半球。^①

较之于南半球,北半球可谓核大国密布,核威胁更是一直存在。早在1964年的《原子科学家公报》上,两位来自俄罗斯和美国的科学家就第一次全面提出了建立北极无核武器区的建议。^②2007年,加拿大帕格沃什组织又就建立北极无核武器区提出了倡议,引起了国际社会的广泛关注。^③

当前,探讨北极无核武器区的构建问题主要基于三点考虑:首先,早在冷战时期北极就曾被高度军事化,美国和苏联都认识到北极冰层是战略核潜艇最好的隐藏场所,潜艇在此发射战略导弹比穿越太平洋更快到达对方领土,可以快速打击对方的战略目标,因而双方都在此地区密布战略武器。如今,乌克兰危机影响下美国与俄罗斯间的紧张关系不断加剧,同时还伴随着北极地区再军事化进程的不断加快,针对该地区安全治理的国际法律机制又明显滞后,因而北极地区的核威胁或将对北半球的安全和稳定带来负面影响。其次,1970年正式生效的《不扩散核武器条约》以及1975年联合国大会有关无核武器区的决议等多项国际法律制度为建立北极无核武器区提供了国际法基础,其中《斯瓦尔巴德条约》第9条更是为其构建提供了绝佳范本。但是当前建立北极无核武器区仍面临诸多国际法困境,因而需要各参与主体共同面对,通力解决。同时,基于无核武器区的区域性核不扩散机制能够起到与全球核不扩散机制同等重要的作用,在某些情况下甚至超过后者。^④再次,2015年7月1日起施行的《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

^① 除上述5个无核武器区外,其他的无核武器区倡议和协议还包括:(1)蒙古宣布其领土为无核武器区,并通过2000年联合国大会决议得到国际社会的承认。(2)新西兰(1987)和澳大利亚(1999)通过了禁止核武器的国内立法。(3)在南亚、东北亚、中欧、北欧地区、高寒地区以及北极地区建立无核武器区的倡议也得到了讨论。(4)涉及无核化的其他条约还包括1959年的《南极条约》、1967年的《外太空条约》、1979年的《月球协定》以及1971年的《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》。(5)建立中东无大规模杀伤性武器区的工作取得了显著进展,该议题仍是《不扩散核武器条约》讨论的焦点。
http://www.article36.org/wp-content/uploads/2014/05/A36_NWFZ_2014.pdf.

^② Phyllis Creighton, "An Arctic Nuclear Weapon-Free Zone: Why is now the time?"
<http://scienceforpeace.ca/an-arctic-nuclear-weapon-free-zone-why-is-now-the-time>.

^③ Canadian Pugwash Call for an Arctic Nuclear-Weapon Free Zone
http://www.pugwashgroup.ca/events/documents/2007/2007.08.24-Arctic_%20NWFZ.pdf.

^④ Xia Liping, "Nuclear-Weapon-Free Zones: Lessons for Nonproliferation in Northeast Asia." *The Nonproliferation Review*, Vol. 6, No. 4, 1999, p. 84.



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。”该法律制度为中国参与北极地区安全治理提供了国内法依据。此外,中国不仅是位于北半球的核武器国家,同时也是《联合国海洋法公约》和《斯瓦尔巴德条约》等国际或区域性条约的缔约国,因而与签署上述条约的部分非北极国家都享有确保北极地区安全和稳定的权利并承担有关的义务。

基于上述原因,本文将梳理建立北极无核武器区的国际法基础,在此基础上分析建立北极无核武器区面临的国际法困境,进而结合已有无核武器区条约的成功经验,探讨当前建立北极无核武器区的具体路径。

一、建立北极无核武器区的国际法基础

作为国际法律制度的一部分,《不扩散核武器条约》发挥着协调核不扩散机制的重要作用。该条约包括安全保护、出口管制、无核武器区以及裁军等方面的内容。《不扩散核武器条约》第7条规定:“本条约的任何规定均不影响任何国家集团为了保证其各自领土上完全没有核武器而缔结区域性条约的权利。”此外,2010年《不扩散核武器条约》审议大会最终报告也认为:“审议大会重申,深信在有关区域各国自由达成的安排基础上建立国际公认的无核武器区,可以增强全球和区域和平与安全,加强核不扩散制度,有助于实现核裁军目标。”“审议大会强调,必须在尚未建立无核武器区的地区特别是在中东建立无核武器区。”“审议大会对使用核武器造成的灾难性人道主义后果深表关切,重申各国在任何时候都必须遵守适用的国际法,包括国际人道主义法。”^①

《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》第1条第1款规定:“本条约各缔约国承诺不在第2条规定的海床区外部界限以外的海床洋底及其底土埋设或安置任何核武器或任何其他类型的大规模毁灭性武器以及专为储存、试验和使用这类武器而设计的建筑物、发射装置或任何其他设备。”^②第9条规定:“本条约的规定应毫不影响本条约各缔约国根据建立无核武器区的国际文书所承担的义务。”

^① 不扩散核武器条约缔约国2010年审议大会最后文件第一卷第一部分,

[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I))。

^② 《禁止在海床洋底及其底土安置核武器和其他大规模毁灭性武器条约》第2条规定:“为了本条约的目的,第一条所指的海床区外部界限应与1958年4月29日在日内瓦签订的领海及毗连区公约第二编所指区域的12海里外部界限相同,并应按照该公约第一编第二节的规定及按照国际法测算。”



《全面禁止核试验条约》第1条第1款规定：“每一缔约国承诺不进行任何核武器试验爆炸或任何其他核爆炸，并承诺在其管辖或控制下的任何地方禁止和防止任何此种核爆炸。”第1条第2款规定：“每一缔约国还承诺不导致、鼓励或以任何方式参与进行任何核武器试验爆炸或任何其他核爆炸。”

《斯瓦尔巴德条约》第9条规定：“在不损害挪威加入国际联盟所产生的权利和义务情况下，挪威保证在第1条所指的地域不建立也不允许建立任何海军基地，并保证不在该地域建立任何防御工事。该地域决不能用于军事目的。”^①

1996年7月8日，国际法院应联合国大会请求就关于《使用核武器或以核武器相威胁的合法性问题》提供了咨询意见。^②其中涉及两个基本问题：一是核武器的合法性问题；二是核武器适用人道法原则的问题。在核武器的合法性问题上，国际法院强调：“法院尤其要指出，第一附加议定书的一些条款，如在其第一条中所重申的马尔顿条款，仅仅是已经存在的习惯法的宣告。这些规则对所有的国家都有拘束力”。^③此外，各国“具有秉承善意为缔结一个有效的国际控制下的全面销毁核武器的公约进行谈判的义务。”^④在核武器适用人道法原则的问题上，国际法院认为：“使用核武器或以核武器相威胁总体上与适用于武装冲突的国际法规则，尤其是人道法的原则和规则相悖”。^⑤在1996年10月17日联合国大会第一委员会上，红十字国际委员会认为，“核武器的毁灭性力量无论在空间或时间上都无法被限制……”据此，红十字国际委员会认为难以想象核武器的适用如何会与国际人道法的规则相一致。^⑥

^① 《斯瓦尔巴德条约》第1条规定：“缔约国保证根据本条约规定承认挪威对斯匹次卑尔根群岛和熊岛拥有充分和完全的主权，其中包括位于东经10°~35°之间、北纬74°~81°之间的所有岛屿，特别是西斯匹次卑尔根群岛、东北地岛、巴伦支岛、埃季岛、希望岛和查理王岛以及所有附属的大小岛屿和暗礁。” <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml>。

^② 《使用核武器或以核武器相威胁的合法性问题》，
<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>。

^③ “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996,” para. 84, <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7497.pdf>。“马尔顿条款”的基本内容为，在国际公约或其他协定所未包括的情况下，“平民和战斗员仍受来源于既定习惯、人道原则和公众良心要求的国际法原则的保护和支配”。参见1977年第一附加议定书第1条第2款：http://www.un.org/chinese/documents/decl-con/geneva_protocol_1.htm。此外，Shahabuddeen法官和Weeramantry法官也在关于“核武器合法性”一案中对“马尔顿条款”作了专门论述。参见Theodor Meron, “The Martens Clause, Principles of Humanity, and Dictates of Public Conscience,” *The American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 1, 2000, pp. 86~87.

^④ “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996,” para. 99, <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7497.pdf>。

^⑤ “Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996,” para. 105. <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7497.pdf>。

^⑥ “ICRC statement to the United Nations General Assembly on the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons,” *International*



1965年10月在维也纳举行的第20届红十字国际大会上通过了一份决议,要求红十字国际委员会在核武器问题上继续努力,并要求武装冲突各方应当至少遵守以下原则:冲突各方采用杀伤敌方手段的权利不是不受限制的;禁止向平民居民发动攻击;在任何时候都必须区分参加战斗的人员和平民居民,以使后者尽可能地不受伤害;战争法的一般原则适用于核武器和类似武器。^①此外,联合国大会的多项决议也阐明了建立无核武器区的必要性。例如1974年联合国大会3263(XXIX)号决议规定:“切望能借加强和扩大禁止和(或)防止核武器进一步扩散的现有区域和全球性结构,帮助维持国际安全与和平,认识到设立具有适当保障制度的无核武器区,可以加快核裁军的过程和在有效国际管制下达成全面彻底裁军的最终目标……考虑到在每一个有关地区内各国的倡议下设立无核武器区,是能极有效地帮助制止这种大规模毁灭性工具的扩散和促进核裁军进展的措施之一,其目的是全面销毁所有核武器及其运载工具。”^②1975年联合国大会3472B(XXX)号决议规定:“铭记到无核武器区是防止核武器向纵、横两方扩散,并有助于消除原子大屠杀危险的最有效手段之一。”^③

上述国际条约、国际法院的咨询意见以及国际组织的决议为无核武器区的建立提供了国际法基础。其中的《斯瓦尔巴德条约》更是具有特殊意义,一方面,《斯瓦尔巴德条约》使挪威在斯瓦尔巴德群岛的领土处于非军事化状态,而其他领土则依据挪威国内法受挪威的正常管辖。另一方面,斯瓦尔巴德群岛本身就位于北极地区,《斯瓦尔巴德条约》缔约国不仅包括挪威和美国等北极国家,同时也包括中国和意大利等非北极国家。这就使得更多国家能够在建立北极无核武器区的问题上享有权利并承担义务。

二、建立北极无核武器区面临的国际法困境

在分析建立北极无核武器区面临的困境之前,有必要说明该无核武器区的特殊性。与既有无核武器区相比,北极无核武器区将表现出三方面的特点。第一,该区域将是第一个仅包括主权国家部分领土的无核武器区。依据地理学上以地球纬度划分北极圈的概念,北极地区是指北极附近北纬66°34'北极圈以内的地区。此外,北极理事会各工作组、国际海事组织、《北极海空搜救协定》也对北极区域的概念作出了不同界定。

Review of the Red Cross, No. 316, January-February 1997, pp. 118~119.

^① Resolution XXVIII, “XXth International Conference of the Red Cross,” Vienna, October 2~9, 1965, Report, Austrian Red Cross, Vienna, 1965, pp. 108~109.

^② <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/737/06/IMG/NR073706.pdf?OpenElement>.

^③ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/783/91/IMG/NR078391.pdf?OpenElement>.



然而,不论采用上述何种地理概念,在此基础上建立的无核武器区所覆盖区域都将仅包括美国和俄罗斯的部分领土,这与既有无核武器区存在差异。第二,该区域将包括美国和俄罗斯两个核武器国家。与《特拉特洛尔科条约》和《拉罗汤加条约》所涉及的区域不同,北极无核武器区将包括美俄两个核大国,其中有两国的部分军事基地,特别是俄罗斯西北部的核海军基地。加拿大学者汉纳·纽康姆认为,《南极条约》为北极无核武器区的构建提供了经验,但北极地区有更多的军事设施,同时还覆盖了美苏两个超级大国的部分领土。对于北极无核武器区地理界限的划定,她提出了“灵活的北纬60°计划”,并认为这是现实可行的。^①第三,该区域内的国家间存在核保护关系。具体来看,美国、加拿大、丹麦、冰岛和挪威都是北大西洋公约组织的成员方,北大西洋公约组织作为一个军事联盟为这些国家提供了“核保护伞”。“核保护伞”政策是从核威慑战略延伸来的概念,对于北大西洋公约组织来说,是指美国向其盟国作出的一种承诺,即盟国在遭受核攻击或者即将面临核攻击危险的情况下,美国将使用自己的核武器对发起进攻或具有进攻意图的国家进行报复。此外,目前只有丹麦在其2012年的外交政策声明中表示有意推进北极无核武器区的建立,其他多数非核武器国家的北极安全政策中并没有表示要妥善处理该地区存在核武器的问题。^②

困境一: 北极无核武器区条约的缔结与生效。

既有无核武器区的建立方式包括缔结条约与单方面行为。除1992年单方面宣布无核武器化的蒙古外,其他无核武器区都通过缔结条约的方式建立。如果一国单方面声明有为自己创设法律义务的意图,那么这种单方面声明则具有法律约束力。单方面行为是指一国意欲造成国际法上一定的法律效力作出的单方面声明。同时,该行为还构成了国际义务的渊源。1974年澳大利亚和新西兰诉法国的核试验案中,国际法院认为:“通过单方行为的方式作出的有关法律或事实情况的声明,具有创造法律义务的效力,这一点已被广泛承认。这类声明是非常独特的。根据其措辞,如果国家作出声明的意图是使其具有拘束力,这种意图就授予这种声明法律上承诺的性质,从那时起国家在法律上就被要求所做的一系列行为必须与该声明一致。”^③当前,北极国家中俄罗斯在北极地区设有核海军基地。近年来,俄罗斯在北极的再军事化进程明显加快,同时多次向联合国递交了扩大北极地区大陆架边界的申请。俄罗斯这些举措引起了部分域内国家的反对,因而对于北极地区来说,单方面行为很难成为整个区域无核武器化最合适的方式。

^① 关于“灵活的北纬60°计划”的详细介绍,参见Hanna Newcombe,“A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Arctic.” *Security Dialogue*, Vol. 12, No. 3, 1981, pp. 256~257.

^② “Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020,” http://cpo.tongji.edu.cn/PDFRead.aspx?info_lb=22&flag=6&info_id=109.

^③ 朱文奇、李强:《国际条约法》,中国人民大学出版社2008年版,第34~36页。



通过缔结条约的方式建立北极无核武器区还会涉及到条约的特殊规定和生效问题。当前,对于北极无核武器区界限的划定主要有两种观点:一种观点认为该地区指北极圈以北,正如上文所述,这将是第一个由主权国家参与的仅包括其部分领土的无核武器区;另一种观点认为该地区指2011年《北极海空搜救协定》所确定的范围(其中若干个区域在北极圈以南)。^①对于俄罗斯来说,两种划界方法都将包括其在北极圈以北的主要核武器设施。俄罗斯在短期内几乎没有可能弃用其在北极地区的核军事基地,这就意味着北极无核武器区条约将包括特殊规定……俄罗斯弹道导弹战略核潜艇仅经过北极,而不会在该区域作战或部署。这将使北极无核武器区条约成为一个有差别的协定——区域内的一些成员方被允许拥有核武器,而其他成员方则被禁止。^②此外,多边条约一般都要求有一定数目的国家以一定的方式表示同意受该条约的拘束后经一定期间才发生效力。^③核武器的扩散和削减对各国政府来说都极其敏感,通常会引起对国家安全问题的担忧。因而,国际军控条约一般需要数量较多的批准书使其生效。对于北极无核武器区条约来说,寻求北极国家的共同参与是较为可行的路径,而这将需要相当长的周期。

困境二: 北极无核武器区有关国家的义务和责任。

消极安全保证是无核武器区条约中的重要内容,规定了有关国家的义务。《特拉特洛尔科条约》和《拉罗汤加条约》都包括消极安全保证条款,并且已被核武器国家签署和批准。消极安全保证是指核武器国家承诺在任何条件下或在一定条件下不对无核武器国家使用或威胁使用核武器。对于北极无核武器区来说,由于该区域内不仅包括核武器国家,还包括与核武器国家为联盟的非核武器国家,因此消极安全保证问题将是构建北极无核武器区面临的特殊挑战。例如,俄罗斯很难对所有北极区域内的非核武器国家做出消极安全保证,因为其中部分国家仍是北大西洋公约组织成员方,而俄罗斯一直以来都视其为重要威胁。此外,近年来乌克兰危机同样向国际社会证明了安全保证在保护非核国家国家安全方面的作用十分有限。有核国家在和平时期做出的安全保证的真实性及其在战争状态下的有效性都是无法验证的。而且除中国承诺“在任何情况下不对无核国家和无核区使用核武器”之外,其他有核国家都保留了在一定情况下对任何国家使用核武器的权力。^④

^① J. Adele Buckley, “An Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone: Circumpolar Non-Nuclear Weapons States Must Originate Negotiations,” *Michigan State International Law Review*, Vol. 22, No. 1, 2013, p. 189.

^② Ernie Regehr, “A Nuclear-Weapon-Free Zone and the Pursuit of Cooperative Security in the Arctic.” APLN/CNND, Policy Brief, No. 16, 2014, p. 5.

^③ 李浩培:《条约法概论》,法律出版社1988年版,第210页。

^④ 黄德明、李若瀚:《从乌克兰危机看核不扩散问题——兼论〈布达佩斯安全保证备忘录〉》,《法学评论》2014年第4期,第134页。

北极无核武器区条约的缔结还将涉及到环境保护条款,如禁止向海洋倾倒放射性物质等内容。同时,各国也有义务批准《及早通报核事故公约》。然而,在北极核污染治理实践中一直存在国家责任的不当免除,如部分核安全国际条约与国家责任的概念相悖。例如,俄罗斯是《及早通报核事故公约》的缔约方,该公约第1条第1款规定:“本公约应适用于发生涉及下面第2款所述缔约国的或其管辖或控制下的人或法律实体的设施或活动、由此而引起或可能引起放射性物质释放、并已经造成或可能造成对另一国具有辐射安全重要影响的超越国界的国际性释放的任何事故。”^①第2条规定:“立即直接或通过国际原子能机构(以下简称为‘机构’),将该核事故及其性质、发生时间和在适当情况下确切地点通知第1条所规定的那些实际受影响或可能会实际受影响的国家和机构。”表面上看这是一个积极的措施,但通过提供北方舰队核事故的通知,俄罗斯可以声称已履行了程序性义务,并认为他们的责任是有限的。在这种情况下,该公约转移了责任并可能导致受害者被指责没有采取行动来防止损害,因而成为共同过失。

困境三:北极无核武器区内的航行自由。

《联合国海洋法公约》规定了领海的无害通过权、用于国际航行海峡的过境通行权、群岛水域的无害通过权、专属经济区内航行和飞越的自由以及公海的航行自由。如公约第87条第1款规定:“公海对所有国家开放,不论其为沿海国或内陆国。公海自由是在本公约和其他国际法规则所规定的条件下行使的。公海自由对沿海国和内陆国而言,除其他外,包括:(a)航行自由……”在北极地区,沿岸国家领海和专属经济区以外的公海是不受沿岸国管辖的,因而其他国家均享有在此区域内自由航行的权利。有学者认为,一个有意义的北极无核武器区将要求所有核武器国家同意不在北冰洋的公海部署或者出现任何类型的核武器。也就是说,能够有效实现北极无核化的无核武器区条约将必须适用北冰洋,这就要求核武器国家同意限制在所有北极海域核武器的部署、巡逻以及可能的经过。^②然而,这也就意味着北极无核武器区将影响到非北极核武器国家(英国、法国、中国)水面船舶和潜艇在该区域内航行权利的行使。因此,北极域外核武器国家依据《联合国海洋法公约》坚持行使有关的航行权利将是建立北极无核武器区面临的又一困境。

^① 《及早通报核事故公约》第1条第2款规定:“第1款所述的设施和活动如下:(a)不论在何处的任何核反应堆;(b)任何核燃料循环设施;(c)任何放射性废物管理设施;

(d)核燃料或放射性废物的运输和贮存;(e)用于农业、工业、医学和有关科研目的的放射性同位素的生产、使用、贮存、处置和运输;以及(f)用放射性同位素作空间物体的动力源。”

^② Ernie Regehr, “A Nuclear-Weapon-Free Zone and the Pursuit of Cooperative Security in the Arctic,” APLN/CNND, *Policy Brief*, No. 16, 2014, p. 7.

三、建立北极无核武器区的路径选择

实现北极无核武器区的关键是美俄两个核武器国家是否同意将核武器裁减到零,或两国是否同意将两国的北极区域单独划出作为无核武器区。然而,国际政治较量和利益博弈决定了建立北极无核武器区的进程将是非线性的。例如,俄罗斯与加拿大和挪威等国间的罗蒙索夫海岭问题以及加拿大与美国间西北航道主权等问题都将是限制北极国家开展区域合作的因素。北极无核武器区条约的缔结或将面临“前进两步,后退一步”的局面。哈默尔·格林(Hamel-Green)认为:“即使美俄两国不同意将他们的领土包含在北极无核武器区之内,其他北极国家仍可以在该地区建立无核武器区,进而再推动区域内两个超级核大国的加入。”^①在此问题上,阿黛尔·巴克利描绘了建立北极无核武器区的路线图,即“首先由丹麦发起讨论,从而达成一项共识以满足各参与国家在地理和政治上的要求。在共识达成以后,北极非核武器国家可以共同签署并批准一个条约。为了使核武器国家能够包括在内,该条约应允许其他国家随后加入。当北极非核武器国家就无核武器区条约地理界线达成一致后,应努力做好在联合国大会第一委员会中的工作。如果在联合国大会第一委员会中能得到各参与方的支持,下一步可在非核武器国家以及其他国家支持下向联合国大会提交一份北极无核武器区决议。其间,当非核武器国家寻求缔结条约时还应针对美国和俄罗斯开展相关工作。同时,一个强有力的核查系统也是必要的,在此期间的核查工作也应同步进行。美国和俄罗斯迫于地区和全球层面的压力或将开始有限度地减少核武器的部署,如开始取消弹道导弹战略核潜艇在北极地区的巡逻”。^②上述路线图考虑到了北极国家间的利益博弈,认为应采取逐步扩大范围的方式建立北极无核武器区。但正如上文所述,北极无核武器区的建立还涉及到非北极国家的相关权利和义务。此外,俄罗斯核潜艇基地在地理位置上的变动也将影响到中国等北半球国家的国家安全。^③因此,以渐进式路径建立北极无核武器区还应充分考虑非北极国家的立场。

^① Thomas S. Axworthy, “A Proposal for an Arctic Nuclear Weapon-Free Zone”
<http://www.interactioncouncil.org/proposal-arctic-nuclear-weapon-free-zone>.

^② J. Adele Buckley, “An Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone: Circumpolar Non-Nuclear Weapons States Must Originate Negotiations,” *Michigan State International Law Review*, Vol. 22, No. 1, 2013, pp. 190~191.

^③ 有学者提出,在建立北极无核武器区进程中可以将俄罗斯北方舰队弹道导弹战略核潜艇母港转移至太平洋舰队。也有学者对此观点表示质疑,认为这一做法将带来多方面负面影响。参见 Michael Wallace, Steven Staples, “Ridding the Arctic of Nuclear Weapons: A Task Long Overdue,” Rideau Institute and the Canadian Pugwash Group, March 10, 2010, p. 13.



从非北极国家来看,可从四个方面来探讨建立北极无核武器区的具体路径。第一,完善既有国际条约。《斯瓦尔巴德条约》为其缔约国参与北极安全治理提供了直接的国际法依据。当前,如何对缔结近一个世纪的《斯瓦尔巴德条约》进行完善,特别是对其第9条进行拓展将直接影响到北极无核武器区能否成功建立。一个条约缔结以后,为了使它适应各种情况的变更时常有修订的必要。条约的稳定性和条约必须遵守的原则在国际社会中也是必要的。所以条约的修订应在平衡这两个需要的基础上进行。^①实践中,《联合国海洋法公约》就是较为成功的例子,其具体措施包括订立专门的补充协定;缔结区域性协定;召开审议《联合国海洋法公约》会议以及用扩大解释的方法对《联合国海洋法公约》进行事实上的修正。^②中国作为近北极的核武器国家,应充分利用《斯瓦尔巴德条约》所赋予的权利并结合北极治理国际法律制度的现状和发展趋向提出符合各方利益的《斯瓦尔巴德条约》完善措施。

第二,缔结区域性多边条约。当前,应明确可通过缔结多边条约的方式建立北极无核武器区。该多边条约应允许第三方加入,在既有无核武器区中,巴西、阿根廷和古巴就未在《特拉特洛尔科条约》缔结时加入,但该条约此后的谈判依然向这些国家公开并告知相关信息,同时也未要求这些国家的立即加入,而最终3个国家都加入了该条约。^③从北极无核武器区条约的内容来看,首先需强调北极地区经济发展、核军备控制与环境保护之间的统一,这正是由于长期以来核军备控制与环境保护始终处在“两条没有交集的平行线上”。《拉罗汤加条约》第7条第1款规定:“每个缔约国承诺……(d)支持尽早缔结拟议的关于保护南太平洋地区自然资源和环境的公约和关于防止因倾倒而污染南太平洋地区的议定书,目的是防止任何人在本地区任何地方将放射性废料和其他放射性物质在海中倾倒。”与此相同的环境保护条款也应体现在北极无核武器区条约之中。同时,鉴于北极核污染或将对中国等近北极国家的环境带来不利影响,还需明确有关各方的国家责任,例如俄罗斯核污染治理引发的国家责任就不应由其他北极国家(美国、挪威)或别国承担。其次,北极无核武器区条约的生效也可借鉴既有无核武器区条约的经验。《特拉特洛尔科条约》第28条第2款规定:“所有签字国享有全部或部分放弃前款所规定的要求的绝对权利。它们得通过一项声明表示放弃,这项声明应附于各自的批准书,并得在交存批准书时或其后作出。对于那些行使这项权利的国家,本条约应在交存该声明时,或那些未经明示放弃的要求已经得到满足时立即生效。”如果北极无核武器区条约首先由该区域内的非核武器国家缔结,

^① 李浩培:《条约法概论》,法律出版社1988年版,第445页。

^② 关于《联合国海洋法公约》的完善的详细介绍,参见杨泽伟:《〈联合国海洋法公约〉的主要缺陷及其完善》,《法学评论》2012年第5期,第62~63页。

^③ Erika Simpson, “Policy Imperatives for an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone,” *Political Science Publications*. Oct. 2012, Paper 62.



那么其中可应用类似规定，也就是条约在有关国家开始批准后立即生效，俄罗斯和美国可以随后加入，进而逐步扩大该条约的适用范围。再次，对于消极安全保证，《特拉特洛尔科条约》第二附加议定书第3条规定：“下列签字的全权代表所代表的各国政府还承诺不对拉丁美洲禁止核武器条约的缔约各国使用或威胁使用核武器。”对于北极无核武器区条约来说，如果俄罗斯与美国能够加入，那么则需要向北极无核武器国家提供与此相同的消极安全保证。在此问题上，北极域内有核国家应摒弃传统上追求自身绝对安全的做法，在有核国家间以及与非核武器国家建立相互确保安全的合作模式，从而使安全保证制度化。最后，对于无核武器区内的航行自由，《南极条约》和《拉罗汤加条约》都对条约的适用范围作了规定，其中包括条约的任何规定不得影响他国有关的航行权利，这对北极无核武器区同样具有重要意义。《南极条约》规定了南极无核武器区地位，该条约第6条规定：“本条约各条款适用于南纬60°以南的地区，包括一切冰架在内，但本条约中的任何规定不得妨碍或以任何方式影响任何国家根据国际法对该地区内公海的权利或权利的行使。”

第三，加强北极域内外国家的合作。北极沿岸国家间的国际政治较量和利益博弈是影响北极无核武器区建立成功与否的重要因素。在北极无核武器区建立的问题上，理应超越狭隘的地缘政治，也就是说合作不应仅限于北极国家，同时也应包括作为利益攸关方的非北极国家。例如，北极无核武器区应当包括加拿大、格陵兰（丹麦）、冰岛、挪威、瑞典、芬兰、阿拉斯加和俄罗斯北部的领土。主要参与者与利益攸关方——北极域外的日本、韩国和其他核武器国家（英国、法国尤其是中国）也应参与共同协商。^①近年来北极地区相关国际法律制度和国际合作的发展也表明安全问题已成为北极各国的关注焦点，同时已经建立与此相关的国际体制。2015年10月30日，北极8国海岸警卫机构领导人签署了一份联合声明，正式建立了“北极海岸警卫论坛”。美国海岸警卫队司令海军上将保罗·楚孔夫特（Paul Zukunft）认为：“今天历史性的‘北极海岸警卫论坛’意味着我们将共同努力来提升北极的安全和安保，并以一种环保的方式开展在北极的海上活动。”^②与环境治理、航运治理和自然资源治理不同，北极安全治理相关的法律制度和国际合作明显滞后，安全议题所具有的“高级政治”属性更是使其在很长一段时期都处在北极治理的边缘位置，而“北极海岸警卫论坛”的建立无疑具有里程碑式的意义。在核安全问题上，2012年5月北大西洋公约组织的《威慑和防务态势评估》称，北大西洋公约组织决心为所有国家寻求一个更加安全的世界，

^① Thomas S. Axworthy, “A Proposal for an Arctic Nuclear Weapon-Free Zone,”

<http://www.interactioncouncil.org/proposal-arctic-nuclear-weapon-free-zone>.

^② “Coast Guard Leaders from Arctic Nations Sign Historic Joint Statement,”

<http://www.dhs.gov/news/2015/10/30/coast-guard-leaders-arctic-nations-sign-historic-joint-statement>.



并将为建立无核武器世界创造条件。正如国际行动理事会所建议的那样,基于当前这些已经建立的原则,北大西洋公约组织承诺不首先使用核武器以及在欧洲撤回所有战术核武器的路途并不会太遥远。^①上述政策观点和国际体制表明了北极国家在该地区安全治理议题上的良好合作意愿。在此基础上,当前应进一步开展北极域内外国家的合作,为北极无核武器区的建立提供更加坚实的基础。

第四,发挥非政府组织的重要作用。传统上核安全问题更多由政府开展外交活动。然而,在政府层面很难达成共识和地区关系紧张时,要重视非传统外交的作用。^②与传统外交不同,非传统外交在代理机构层面强调非政府组织的地位。这对北极地区的无核武器化尤为重要,其中就包括民间团体和原住民。20世纪80年代,北极原住民就已经看到了北部地区核材料所产生的有害影响,随后因纽特人北极圈会议曾发布了一份在北极建立无核武器区的决议,该决议至今仍有效力,因而对这份文件进行修订或重新发布将会很有意义。^③此外,《拉罗汤加条约》同样是一个在地方政府和区域团体、原住民草根组织联盟、和平组织以及非政府环保组织呼吁下建立的无核区条约。因而,在建立北极无核武器区的进程中,应发挥非政府组织的作用。同时,非北极国家也可以加强与北极地区非政府组织的合作,通过多渠道的沟通方式对北极无核武器区的建立做出积极倡议。

四、结论

《不扩散核武器条约》与其他国际条约、国际司法判例以及联合国大会决议为无核武器区的建立提供了国际法基础。鉴于北极地区国际法律制度现状以及各国间的国际政治较量和利益博弈,北极无核武器区的建立应通过缔结多边条约的方式,以一种渐进式路径实现。该多边条约应包括对第三方加入、消极安全保证和环境保护等问题的具体规定,同时也应考虑非北极国家依据《联合国海洋法公约》在该区域内享有的权利。此外,《斯瓦尔巴德条约》为中国等部分非北极国家参与北极安全治理提供了国际法依据。当前,非北极国家可以提出《斯瓦尔巴德条约》有关的完善措施,或在借鉴既有无核武器区条约经验的基础上呼吁国际社会开展广泛合作,以更加包容的姿态实现北极安全的有效治理。

^① Erika Simpson, "Policy Imperatives for an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone," *Political Science Publications*, Oct. 2012, Paper 62.

^② 唐尧:《核安全观视角下的北极核污染治理问题研究》,《南京政治学院学报》2015年第1期,第83页。

^③ [J. Adele Buckley, "An Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone: Circumpolar Non-Nuclear Weapons States Must Originate Negotiations," *Michigan State International Law Review*, Vol. 22, No. 1, 2013, p. 188.](#)



1955年,3个著名的科学家宣言相继发表,分别是18位联邦德国原子物理学家和诺贝尔奖得主联名发表的《哥廷根宣言》;英国哲学家罗素亲自起草包括爱因斯坦在内其他10位著名科学家联名签署的《罗素—爱因斯坦宣言》;52位诺贝尔奖得主在德国博登湖畔联名发表的《迈瑙宣言》。3个宣言的宗旨极其相似,都警告世人核战争将给人类带来灭顶之灾,敦促各国放弃以武力作为实现政治目的的手段。60年后的今天也是如此,走向无核武器世界的道路无论多么漫长艰难,终究是一个不断努力的方向。帕格沃什运动领导人约瑟夫·罗特布拉特(Joseph Rotblat)说过:“在任何时代,总有希冀正义的声音存在,哪怕只有一点。但是,与其他时代相比,现在更需要这些声音能脱颖而出,凌驾于暴力和仇恨的噪音之上。”^①对于无核武器区的建立,或许现在是探讨结束“两极对立”的时候了。



^① 石斌:《核时代的政治与伦理——哲学家的诘问与政治家的答辩》,《外交评论》2009年第1期,第145~151页。

【焦点关注】**2016 年亚太海洋安全展望**

夏立平

同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心主任

同济大学国际与公共事务研究院院长

2016 年亚太海洋安全形势将复杂多变, 东亚海上争端将持续, 南海、东海、台海、印度洋安全形势将有各自的特点, 但相互之间的互动将上升。

一、南海争端持续, 但预防危机与谈判解决符合主要方利益**(一) 美国将继续以“航行自由”为理由, 干预南海争端。**

2015 年 10 月 26 日晚, 美国海军宙斯盾舰拉森号进入南海中国人工岛周边 12 海里内, 遭中国军舰喊话驱离。这实际上是美国采取“预防性防御”战略, 以应对所谓“中国切香肠”策略。“预防性防御”战略是美国国防部长艾什顿·卡特所提出, 并在上任后予以实施的。2014 年下半年起, 一些西方媒体炒作“中国在南海大规模填海造岛作业”。对此, 2014 年 9 月 9 日, 中国外交部发言人表示, 中国在有关岛礁的建设活动主要是为了改善驻岛人员的工作和生活条件; 中国对南沙群岛及其附近海域拥有无可争辩的主权, 中国在南沙群岛有关岛礁滩沙的活动是中方主权范围内的事情, 无可非议。2015 年 8 月, 中国外长王毅表示, 中国已经停止了南海填海造岛工程。但从 2015 年 10 月初起, 美国军方高官频繁为美军舰驶入中国南沙群岛 12 海里以内, 行使所谓的“航行自由权”造势。在南海问题趋于平静之时, 美军高层这样做, 实际上再次引发南海形势紧张。

2016 年, 中国的南沙岛礁建设将进入以港口、码头等民用设施建设和必要的军用设施建设为主的阶段, 此举势必招致美国、日本、菲律宾、越南等域内外国家说三道四, 以及美国继续以行使“航行自由权”为借口, 进入我实控岛礁 12 海里海域或上空。

2016 年 1 月初, 中国民航飞机在南沙永暑礁进行校验试飞, 美国国务院和国防部相继“表示关注”, 美国国务院称此行动“加剧紧张, 威胁地区稳定”。

(二) 日本插手南海争端, 以分散中国在东海的力量。

日本从 2014 财年起利用“政府开发援助”(ODA) 的日元贷款, 向菲律宾海岸警卫队提供 10 艘巡逻船, 以帮助“菲律宾提高海上警卫能力”。日本还计划为越南提供巡



逻船。美国支持日本插手南中国海问题，还提议与日本共同在南中国海巡逻。

日本继续渲染“中国威胁论”，炒作中国凭借实力“改变现状”，“不遵守国际法和国际规则”，借此插手南海争端，以分散中国在东海钓鱼岛与日本竞争的力量。

(三) 菲律宾南海仲裁案的最终结果将是不公正和不合理的。

2015年10月底，菲律宾南海仲裁案国际仲裁庭就管辖权问题做出了“一边倒”的裁决(判决对菲15项诉求的7项有管辖权，剩余8项管辖权留与实体问题一并审理)。预计2016年6月，该仲裁庭将就实体问题做出最终裁决。从菲律宾南海仲裁案仲裁庭的人员组成和就管辖权问题做出的裁决，可以预料仲裁庭就实体问题做出的最终裁决也将是不公正和不合理的。中国坚持“不接受、不参与”的既定立场，不会执行最终裁决。虽然最终裁决对中国没有法律约束力，但会有政治压力。

(四) 越南作为南海麻烦制造者的角色将进一步上升。

2014年7月，中国“981钻井平台”在西沙群岛附近进行勘探时，越南做出了过激反应。2014年12月，越南就南海争端向国际仲裁法院提交了该国立场，仲裁是由菲律宾发起的。菲律宾对此表示支持。2015年4月，美国海军驱逐舰“菲兹杰拉德”号和“沃斯堡”号滨海战斗舰抵达越南岷港市访问5天，与越南海军交流，包括越美双方海军军舰演练“海上意外相遇规则”，强化两国军事关系。2015年7月，越共中央总书记阮富仲访问美国，与美国总统奥巴马在白宫举行会谈之后，两国发表“美越联合愿景声明”，表示要深化长期伙伴关系。

虽然2016年1月20日至28日越共第十二次全国代表大会选出新的领导班子，但2016年越南将继续加强与美国、日本、菲律宾在南海问题上的合作。特别是2016年6月国际仲裁庭就菲律宾南海仲裁案实体问题做出不公正和不合理的最终裁决后，越南可能借势在南海争端中向中国发难。

(五) 中国必须处理好南海岛礁利益与改善国际形象的关系。

中国在南海问题上应该采取“双维护”政策，既维护中国在南海的领土主权和海洋权益，也注重维护和改善中国的国际形象。应该软实力和硬实力兼用，以硬实力为后盾，以软实力为主，软硬结合，根据国际法，尽快通过谈判解决南海问题。2016年台海问题将成为中国面临的最严重的直接安全挑战，三海联动将使中国面临重压。

二、中日在东海的博弈将尖锐复杂

(一) 中国对钓鱼岛巡逻常态化，但需警惕日方挑起事端。

2012年9月，日本政府宣布对钓鱼岛实施所谓“国有化”的方针。此后，中国对钓鱼岛巡逻已经形成常态。2015年1月13日，中国外交部发言人表示，中日双方确认了迄今就建立该机制达成的共识，并就防务部门海空联络机制相关内容及有关技术



性问题进行了协商,达成了一定共识。双方一致同意,在此轮磋商基础上进行必要调整后,争取早日启动该机制,并举行了第四轮磋商。按照谈判主张,双方应当在各自海岸起200海里以内的经济海域、公海、防空识别区范围内运用该机制,而钓鱼岛争议领海、领空并不包括在机制作用范围之内。日本提出的方案同意领海、领空不在机制作用范围,但仍然主张在冲绳——尖阁列岛(即钓鱼岛)海域实行这一机制。最终方案遭到中方拒绝。

2015年11月,日本政府确定新方针,一旦中国军舰进入钓鱼岛海域,日本将发出海上警备行动指令,派遣自卫队舰船,敦促中国军舰快速离开。这增加了中日在钓鱼岛海域发生武装冲突的可能性。

2015年9月日本国会通过了解禁集体自卫权的新安保法案。日本新安保法案生效后,日本自卫队中级军官将可能对中国舰机采取挑衅行动,从而导致武装冲突,以便把中美两国拉下水。日本将于2016年夏季举行参议院选举。如果选举执政党获得三分之二议席,安倍晋三内阁将全力设法修宪,特别是修改宪法第九条。如果日本修改宪法第九条,将导致东北亚紧张局势。

(二) 中日围绕中国在东海专属经济区天然气田的开发将进行博弈。

2015年7月,日本政府公布中国在日本主张的东海“日中中间线”附近推进新的天然气田开发平台的图片和信息。日本防卫相中谷元宣称,如果在设施上安装雷达有可能转为军用。日本政府此举是为了对中国开发资源进行牵制,企图促使中国停止相关行动。中国主张以东海大陆架为中日两国海上专属经济区(EEZ)划界。日本认为由于两国海上专属经济区重叠,主张以中间线为界定。此次日本公开的中国东海油气田设施都是在接近“日中中间线”的中国一方,但这不能说明中国就承认了“中间线”的界定。日本认为,中国的油气田开发是单方面的,无法接受。两国曾就此进行谈判。但2012年9月日本政府宣布对钓鱼岛实施所谓“国有化”后,中日谈判暂停。日本企图促使中国同意重启有关天然气田共同开发的谈判。

(三) 日本加强海上防卫力量和巡逻能力。

近年来,日本特别重视发展海空力量,坚持以“海空优先”为指导原则,不断提高自卫队现代化水平。2015年10月18日,日本海上自卫队举行观舰式,旨在展示海上力量。参加观舰式的舰船包括航母、巡洋舰、驱逐舰、潜艇等。其中,日本在二战后修建的最大型驱逐舰“出云”号引人注目。该舰排水量接近两万吨,舰船长度为248米,最多可搭载14架直升机并能为其他舰船提供燃料补给,相当于一艘“准航母”。日本将新式反舰导弹部署在西南岛屿,包括距离钓鱼岛最近的宫古岛等,用来“拒止”中国海军舰艇突破第一岛链。

日本政府还准备建造具备较强远洋搜索和监视能力的巡逻船,维护其专属经济区



的权利。

三、美国继续推进“亚太再平衡”战略，逐步推出“印太战略”

美国将继续推进“亚太再平衡”战略。美国“印太战略”战略实际上是“亚太再平衡”战略的重要组成部分之一，虽然仍在形成过程中，但已可发现其主要特点：将“亚太再平衡”战略拓展到印度洋区域，实行两洋联结；将美国亚太“轴辐”安全体系扩大到印度洋区域，形成大月牙形同盟与伙伴国网络，把日本和印度作为平衡和牵制中国的“东西两翼”，从而使美国在地缘战略上占有优势；合作与制约双管齐下，将中印崛起规制在美国主导的国际机制和国际规则框架内。

美国对中国继续采取“两面下注”战略，即与中国在能合作的领域和问题上合作，同时对中国可能对美国世界和亚太领导地位的挑战进行制约。2015年2月6日，美国白宫发布最新国家安全战略报告，奥巴马总统在报告中宣布，美国将继续推进“亚太再平衡”战略。但报告也说，美国欢迎“一个稳定、和平与繁荣的中国崛起”，寻求同中国建立“建设性”关系。报告写道，尽管美中之间有竞争，但美方不接受双方必然走向对抗的说法。与此同时，美方将从“实力的立场”出发来管控美中竞争，要求中方在海洋安全、贸易和人权等议题上遵守国际准则。美方将“密切监控”中国军事现代化进程以及在亚洲扩大存在的相关动向，同时想办法降低出现误解、误判的风险。美方对中国的戒备感加强。

2016年1月5日，美国海军作战部长约翰·理查德森发布了名为《维持海上优势的设计》的海军发展战略文件，宣称“25年里的第一次，美国正面临着回归大国竞争的境况”。其中特别提到中国和俄罗斯，称这两个国家的许多武器设计都瞄准了美国的弱点，美国要加强海军力量，力保对中俄两国的优势。

美国有的媒体宣称，美军太平洋舰队的舰船数量出现了下降，令人担忧。美国海军目前在全球范围内拥有包括10艘航母在内的272艘可用于战时作战或支持的舰船，数量比1998年少了20%。现在美军太平洋舰队拥有182艘舰船。20年前，该舰队拥有192艘舰船。《维持海上优势的设计》文件强调美国海军要迅速启动，灵活应对在科技和海洋领域的快速变化，目标是在海上领先于潜在对手。美国“亚太再平衡”战略将在这方面为未来更好地做准备。

【极地文献翻译】**北冰洋公海渔业会议主席声明^①**

华盛顿特区·2015年12月1日至3日

王梅 译 潘敏 校

(王梅为同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心硕士研究生)

简介

2015年12月1日到3日,加拿大、中华人民共和国、丹麦王国、欧盟、冰岛、日本、大韩民国、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国的代表团在华盛顿特区举行会议,讨论了在防止北冰洋公海区域无管制商业性捕捞问题中的共同利益问题。

加拿大、丹麦王国(格陵兰)、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国于2015年7月16日签署了“关于防止北冰洋公海区域无监管捕捞的宣言”(下文简称宣言)。本次会议以这个宣言为基础进行讨论。

会议是探索性质的。大多代表团表示,他们目前没有得到授权来谈判任何与该主题有关的协议。

科学事项

会议审议了2015年4月14日至16日在华盛顿州西雅图市举行的第三届北冰洋鱼群种类科学家会议的成果。各代表团表示希望合作推进与这一领域有关的科学研究和监测,并审议了各种可行的方法和途径。会议审议了一些关键问题包括:是否以及何时可能有充足的一种或多种的鱼类来支撑北冰洋公海区域的可持续性商业捕捞,以及任何此类捕捞对生态系统的影响。

挪威提出主办下一次科学会议。各代表团还讨论了下次科学会议可能的议题范围(ToR),以期在不久的将来完成这些议题。会议还审议了若干备选办法,在这一领域组织未来的科学合作。

政策事项

主席特别指出所有与会者都承诺:防止、阻止和消除众多国际协议所反映的非法、不报告和不管制的捕捞行为。

根据上述第三次科学家会议的结果,会议表示:相信在不久的将来,在北冰洋公

^①该主席声明试图了解到会议的基本内容要素,但不一定反映任何个别代表团的意见。



海区域不会有重组的鱼类库存足以支持可持续的商业性捕捞。但会议还指出，北极地区正在发生的迅速变化使这种预测具有不确定性，因此大家认识到这就需要采取预防性措施。鉴于目前有关这一主题的科学信息非常有限，会议表示有兴趣加强国际科学方面的合作。

会议指出已存在的国际渔业管理法律应用体系，如1982年的“联合国海洋法公约”、1995年“联合国鱼类种群协定”和许多其他国际协议等所包含的有关捕捞业方面的条款。然而，会议也特别指出，除了东北大西洋渔业委员会公约区域内的部分水域外，目前没有国际机制来管制北冰洋公海区域的商业性捕捞。

在这次主题中，会议意识到北极居民的利益，特别是北极原住民的利益，与会者表示会继续保持与北极居民的接触。

会议审议了防止北冰洋公海区域不受管制的商业性捕捞的各种办法。所有这些方法并非都是相互排斥的。实际上，许多方法可以整合在一起，以循序渐进的方式推展开来。建议方法包括：

- 在其他参与者的建议下，调整五个参与国签署的“宣言”，以便通过一项更广泛的不具约束力的新声明；
- 就美国提出的具有约束力的国际协定进行谈判，下文将更详细地讨论；
- 在可预见的未来谈判达成一项或多项协议，为该地区建立一个或多个区域渔业管理组织或安排。

美国提出了关于缔结一项国际协定的建议，建议参与国能够：

- 只能在这些条件下才能授权其船只在北冰洋公海地区进行商业性捕捞，这些条件是根据现有国际标准管理，或设立的一个或多个可能的区域或次区域渔业管理组织或安排，来管理此类捕捞行为；
- 建立一个联合科学研究计划，目的是为将来的渔业管理决策储备知识，并增进对这一地区生态系统的了解；
- 确保在这一领域的任何非商业性捕捞遵循科学建议，并得到良好监控。

虽然美国的提案不在本次会议上进行谈判，但一些代表团对它作出了初步的反应，并对如何加强或澄清该提案提出了建议。美国将在下一次会议之前，就这一主题向所有与会者发放一份新的提案。

未来的道路

各代表团接受了挪威提出主办后续科学会议的提议，预计将于2016年9月或10月举行。该会议的职责范围将通过信函提前定稿。



美国主动提出主办下一次会议，以便继续就这一问题进行讨论，如果其他代表团没能很快跟上步伐提出主办后续会议，美国将会继续计划主办后续的会议。会议预计将在 2016 年春季举行。下次会议的地点和确切的时间将通过通信决定。



北冰洋公海渔业会议主席声明^①

华盛顿特区 · 2016 年 4 月 19—21 日

王梅 译 潘敏 校

(王梅为同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心硕士研究生)

简介

2016 年 4 月 19 日至 21 日, 加拿大, 中华人民共和国, 丹麦王国, 欧盟, 冰岛, 日本, 大韩民国, 挪威王国, 俄罗斯联邦和美利坚合众国的代表团在华盛顿特区, 举行会议, 继续就防止在北冰洋公海区域不受管制的商业性捕捞问题进行协商。

本次会议继续上次 2015 年 12 月 1 日至 3 日在华盛顿特区的会谈。

所有代表团都申明, 它们承诺采取临时措施, 防止在北冰洋公海区域进行不受管制的商业性捕捞。在这一地区有可能建成一个或多个区域渔业管理组织或安排, 而这次会谈是这个“循序渐进”进程中的组成部分。一些代表团宣布, 它们已获得授权, 就这个问题进行谈判, 最终将产生一项具有法律约束力的协议。

科学研讨会

2016 年 9 月 26 日至 28 日将在挪威特罗姆瑟举行一系列的科学研讨会, 本次会议收到了相关筹备工作的最新情况。科学会议两个有主要目标: (1) 制定一个 5 年的联合研究和监测计划; (2) 制定一个实施该计划的框架。科学研讨会旨在扩大参与者的范围, 成为加强科学理解的坚定承诺的一部分。因此, 参与科学研讨会的邀请函已发送给所有代表团和一些国际组织。本次会议对挪威主办科学研讨会也表示感谢。

对可能性措施的协商

主席提醒各代表团在 2015 年 12 月会议的“谈判桌上”提出的三种可能选择方案, 这可以逐步整合为下面三个步骤:

- 在其他参与者的建议下, 调整五个参与国签署的宣言, 以便通过一项更广泛的不具约束力的新声明;
- 就美国提议的一项具有法律约束力的国际协定进行谈判;
- 在可预见的未来谈判达成一项或多项协议, 为该地区建立一个或多个区域渔业管理组织或安排。

^① 该主席声明试图了解到会议的基本内容要素, 但不一定反映任何个别代表团的意见。



所有三个选择方案仍在考虑之中。在 2016 年 4 月会议期间,各代表团表示愿意制定临时性措施防止不受管制的商业性捕捞,从北冰洋中部水域开始,并成立一个相关的联合科学研究的方案。所有代表团进一步表示,这种临时性措施可以结合生态系统和预防措施,也可以结合传统和地方知识,并成为“循序渐进”进程的一部分。换句话说,临时措施将包含一个承诺:根据最佳现有科学证据和相关政策考虑,定期审查是否需要为北冰洋公海区域建立另外一个或多个区域渔业管理组织或安排,其长期目标是促进北极生物海洋资源的保护和可持续利用。

但并非所有代表团都倾向于采取临时措施和采取具有法律约束力的协议形式。

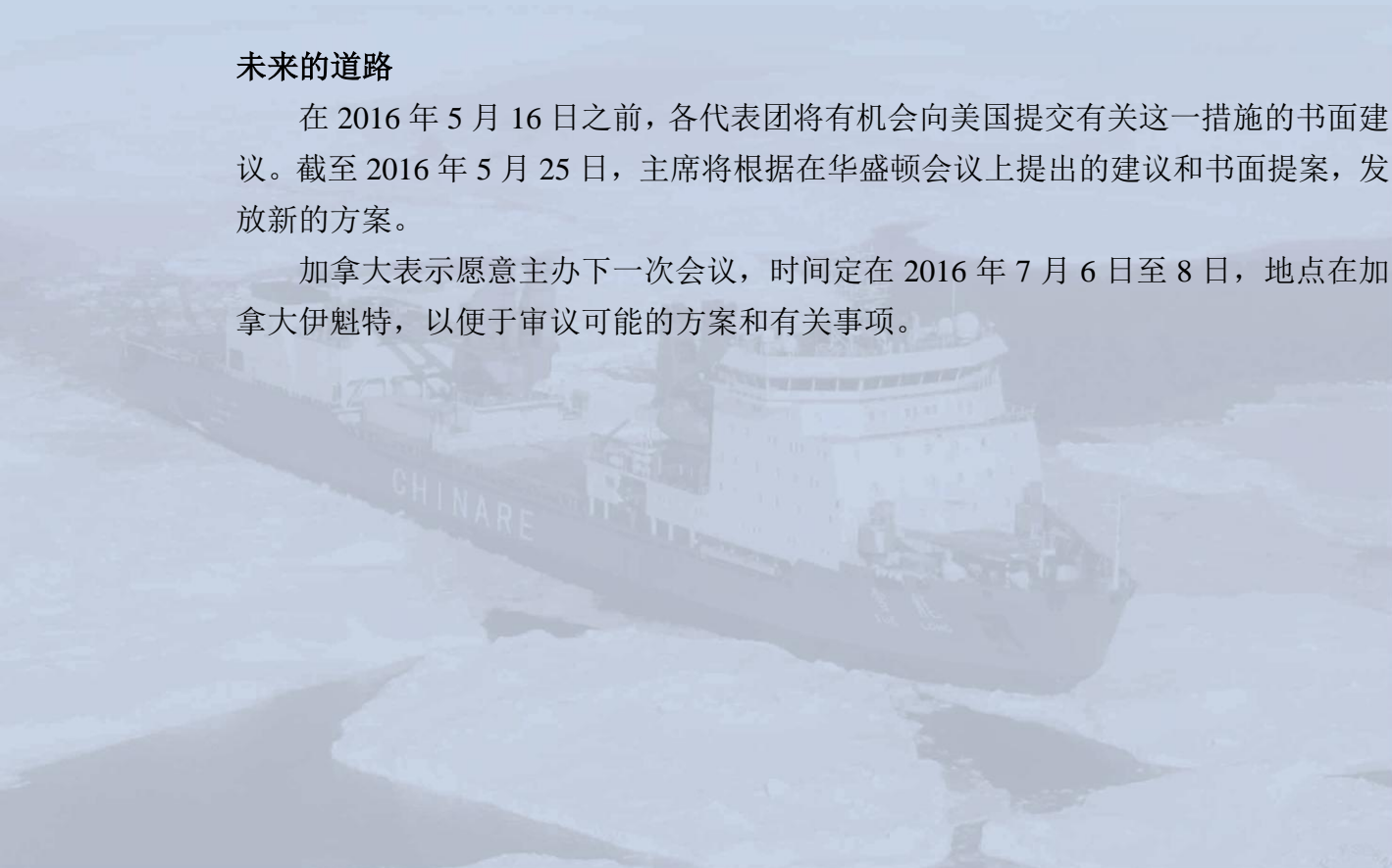
美国以这些临时性措施为基础拟定了一个国际协议的草案,会议审议了这个草案的基本原则。许多代表团提出了改进美国提案的建议。今后会议仍会讨论的一些关键点包括:

- 协议中与“循序渐进”方法有关的条款;
- 该协议与其他国际协议之间的关系以及与涉及相关主题或领域的组织的关系;
- 联合科学研究项目及其管理,科学在这个协议中的运用方式;
- 决策程序。

未来的道路

在 2016 年 5 月 16 日之前,各代表团将有机会向美国提交有关这一措施的书面建议。截至 2016 年 5 月 25 日,主席将根据在华盛顿会议上提出的建议和书面提案,发放新的方案。

加拿大表示愿意主办下一次会议,时间定在 2016 年 7 月 6 日至 8 日,地点在加拿大伊魁特,以便于审议可能的方案和有关事项。





北冰洋公海渔业会议主席声明^①

伊魁特, 努纳武特, 加拿大

2016年7月6-8日

王梅 译 潘敏 校

(王梅为同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心硕士研究生)

简介

2016年7月6日至8日, 加拿大、中华人民共和国、丹麦王国(关于法罗群岛和格陵兰)、欧盟、冰岛、日本、大韩民国、挪威王国、俄罗斯联邦和美利坚合众国的代表团在加拿大的伊魁特市举行会议, 继续就防止在北冰洋公海区域不受监管的商业性捕捞问题进行磋商。

本次会议继续上两次的会谈, 即2015年12月1日至3日和2016年4月19日至21日在华盛顿特区举行的会议。

所有代表团重申了他们的承诺: 采取临时措施来防止在北冰洋公海区域进行不受监管的商业性捕捞, 承诺促进可持续利用海洋生物资源, 并捍卫北冰洋公海区域健康的海洋生态系统。大多数代表团认为, 在这一地区有可能建成一个或多个区域渔业管理组织或安排, 而这次会谈是这个“循序渐进”进程中的组成部分。

代表团成员就若干主要议题进行了商讨, 对一些分歧性观点进行了解释和释疑, 并取得了较大的进展。大家普遍认为, 这些讨论有可能在不久的将来会画上圆满的句点。

各种可能措施的审议

各代表团忆及之前会议上所确定的三种可能方法, 可以整合为以下几个“循序渐进”的步骤:

- 调整关于防治北冰洋公海无监管捕捞的声明, 由五个参与国签署, 并提出其他参与者的意见, 以便通过一项更广泛的、不具法律约束力的新声明;
- 谈判达成一个具有法律约束力的国际协定;
- 在可预见的未来, 谈判达成一个为该地区建立一个或多个区域渔业管理组织或安排的协议。

2016年7月的会议继续讨论这些选择方案。关于是否制定新的不具约束力的声明

^①该主席声明试图了解到会议的基本内容要素, 但不一定反映任何个别代表团的意见。



或具有约束力的国际协定，大家意见不同。所有的选择方案仍在考虑之中。

会议审议了会前分发的主席文案，这个文案反映了许多代表团的提议。根据主席文案和会议期间提出的各种建议，各代表团就在不具约束力的新声明或具有约束力的国际协定中应包括的一些基本原则进行完善和精炼，并取得了进展。

值得注意的是，各代表团讨论了一项科学研究和监测的联合方案，以及原住民和地方性知识的重要性，并指出需要进一步讨论联合方案的研究范围。各代表团表示期待 2016 年 9 月 26 日至 28 日在挪威特罗姆瑟举行的科学研讨会。

除了正在慎重考虑的协议形式问题外，今后仍需讨论的一些关键点包括：

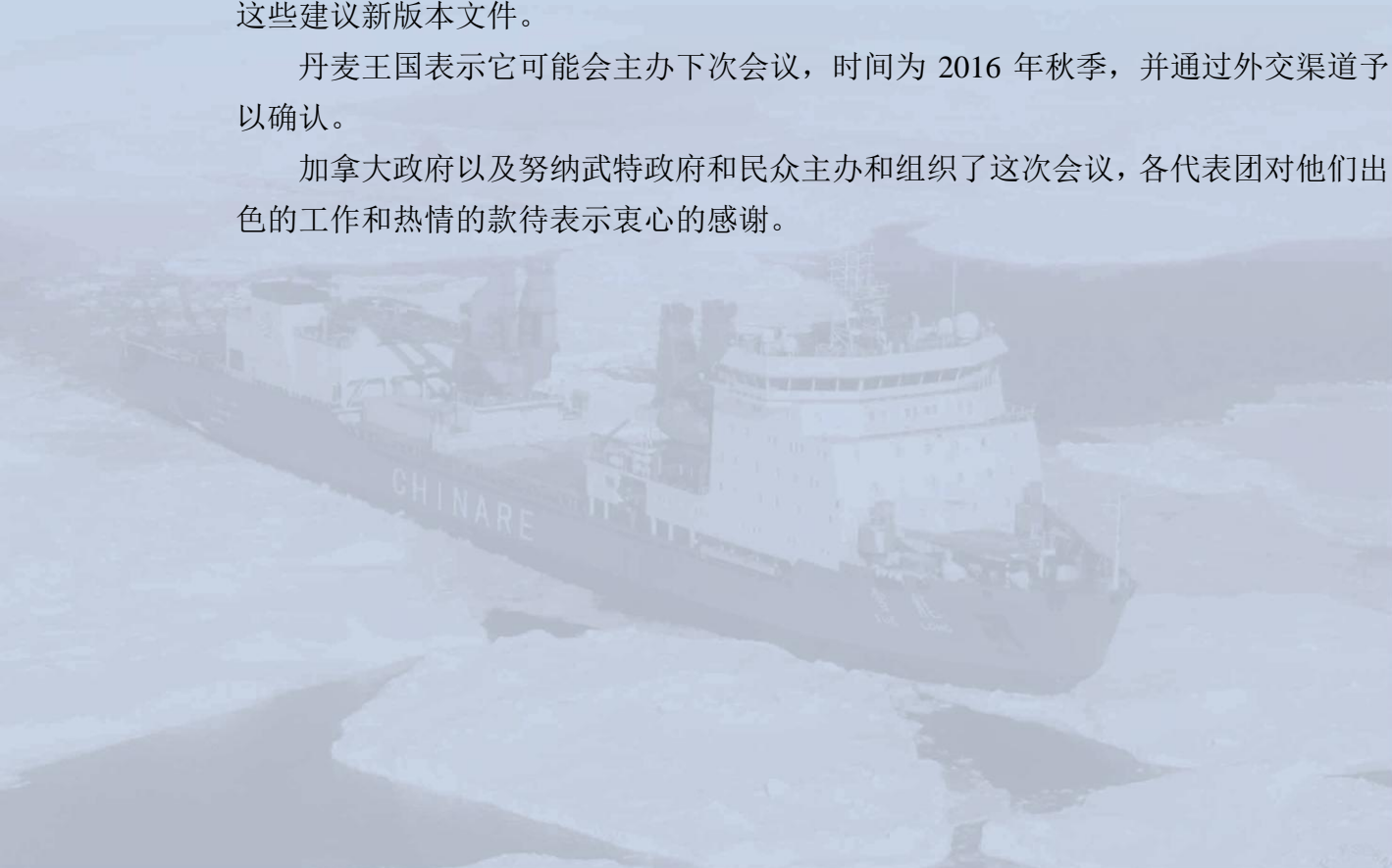
- 商谈协议中的探捕方式；
- 在何种条件下可以做出决定，以启动在北冰洋中央海域成立一个或多个区域性渔业组织的谈判；
- 决策程序。

未来的道路

主席表示打算在 2016 年 7 月 15 日前分发更新后的文件。在 2016 年 9 月 15 日之前各代表团有机会就这一文件提交书面建议。主席将于 2016 年 9 月 30 日前分发反映这些建议新版本文件。

丹麦王国表示它可能会主办下次会议，时间为 2016 年秋季，并通过外交渠道予以确认。

加拿大政府以及努纳武特政府和民众主办和组织了这次会议，各代表团对他们出色的工作和热情的款待表示衷心的感谢。



北冰洋公海渔业会议主席声明^①

Tórshavn, 法罗群岛, 2016年11月29日至12月1日

王梅 译 潘敏 校

(王梅为同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心硕士研究生)

简介

2016年11月29日至12月1日,来自加拿大、中华人民共和国、丹麦王国(法罗群岛和格陵兰)、欧盟、冰岛、日本、大韩民国,挪威王国,俄罗斯联邦和美利坚合众国等国的代表团在法罗群岛托尔斯港(Tórshavn)举行会议,继续就防止在北冰洋公海区域不受管制的商业性捕捞问题以及相关科学事宜等进行磋商。

本次会议继续前三次的会谈,即2015年12月1日至3日、2016年4月19日至21日两次在华盛顿特区举行的会议,以及2016年7月6日至8日在伊魁特举行的会议。

所有代表团重申了他们的承诺:防止在北冰洋公海区域进行不受监管的商业性捕捞,承诺促进可持续利用海洋生物资源,并捍卫北冰洋公海区域健康的海洋生态系统。大多数代表团认为,在这一地区有可能建成一个或多个区域渔业管理组织或安排,而这次会谈是这个“循序渐进”进程中的组成部分。

代表团成员就若干主要议题进行了商讨,对一些分歧性观点进行了解释和释疑,并取得了较大的进展。代表团以2016年10月的主席文案为基础进行商谈,这个该文案在形式上是具有法律约束力的协议。

各代表团根据2016年10月份发的主席的声明开展工作,该文案在形式上是具有法律约束力的协定。大家普遍认为,这些讨论有可能在不久的将来会画上圆满的句点。

科学研讨会

会议收到了“第四届北冰洋公海鱼群种类科学家会议”的报告,这次会议是2016年9月26日至28日在挪威特罗姆瑟举行的。这届大会的主要事项包括:(1)完成了一些知识的综合分析;(2)制定了一项联合科学研究和监测计划的草案,以解决某些已确定的问题;(3)制定了一个执行计划的框架。会议的主要成果在会议结束时发表的主席声明中有所概述,附后。

^① 该主席声明试图总结会议的基本内容要素,但不一定反映任何个别代表团的意见。



Tórshavn 的代表团们也慎重考虑了这一领域未来的科学合作问题, 并慎重考虑了第五届北冰洋公海渔业种群科学家会议所讨论的事项。

谈判摘要

代表团根据主席文案和会议期间提出的许多建议, 对一些分歧性观点进行协商, 并取得了重大的进展。

今后仍需讨论的一些关键点, 包括如下:

商谈协议中的探捕方式; 在何种条件下可以做出决定, 以启动在北冰洋中央海域成立一个或多个区域性渔业组织的谈判; 决策程序。

未来的道路

各代表团仍承诺将继续谈判, 以期在不久的将来达成协议。

会议一结束, 主席立即拟发了修订的文案。各代表团在 2017 年 1 月 23 日前有机会与其他代表团进行书面交流, 提出建议改进文案。主席将于 2017 年 2 月 6 日前收集这些建议, 并根据这些建议进一步修订, 之后分发新版本的文案。

冰岛表示其可能主办下次会议, 时间为 2017 年第一季度, 并通过外交渠道予以确认。

法罗群岛政府和民众组织和主办了这次会议, 各代表团对他们出色的工作和热情的款待方面表示衷心的感谢。



北极地区的海上活动：现状及 2025 年活动水平预估

徐理灵 译

(同济大学极地 & 海洋国际问题研究中心硕士研究生)

“北极地区的海上活动——现状及 2025 年活动水平预估”是 MARPART 项目“海上活动及其风险”部分的第一份研究报告。MARPART 研究联合会致力于预测北极地区日益频繁的海上活动所产生的风险以及海上活动对北极地区预警系统可能造成的挑战。——译者

本报告分析了当前北极圈以北海域、北海航线至西北航道沿线范围内的海上商业活动和政府活动。具体研究范围包括：俄罗斯西北部的海域和沿海地区，挪威北部以及斯瓦尔巴德岛周边，冰岛和格陵兰岛。研究内容包括关于商业和政府活动的各类船只和其他载体的概况，以及与这些活动相关的流量统计，例如：渔业，石油，旅游，海军和科学研究。此外，本报告还预估了该区域未来十年中（至 2025 年）海上活动水平以及区域预警系统的潜在发展能力。

本报告中的数据均来源于一手资料和二手资料。对当前海上活动的分析是基于已公布的海洋活动分析报告和不同渠道的官方资料和统计数据，包括官方手册和网上发布的信息。此外，还直接采访了参与该研究国家的有关专家，这些国家有：俄罗斯，挪威，冰岛和格陵兰岛。该报告使用一些会议数据：2014 年 9 月 23 日至 25 日在阿尔汉格尔斯克举行的 MARPART 会议，2015 年 3 月 17 日至 19 日在博德举行的 2015 年北极会议论坛以及 2015 年 4 月 7 日至 11 日在摩尔曼斯克举行的 MARPART 会议和咨询委员会会议。

在国家层面，本文分析主要集中于六种类型的海上活动：沿海运输，洲际运输，渔业，石油活动，旅游和科学研究/政府活动。最后一章致力于总结北海和沿海地区当前活动水平的调查结果，并预估该区域 2025 年的活动水平，海上活动对北极预警系统可能产生的影响也在讨论话题之列。

摘要

一、俄罗斯

俄罗斯政府促进东北航道和北海航线发展，极大的便利了洲际海上运输。由于通航季节短、保险成本的提高、高昂的破冰船护送费用以及对冰面强化船舶的需求等因



素,目前洲际交通运输工具仅限于少量船只。游轮船只数量有限,其中一些船只在夏季会转移到无冰地区。去年,只有不到十艘游轮在摩尔曼斯克和阿尔汉格尔斯克地区航行。捕鱼船队的现代化使得船只数量减少,但捕获量大幅提升。俄罗斯西北岸液化天然气的出口以及原油和硬质矿物运输量的增长是海上运输量的增长的主要原因,这也使挪威和冰岛水域的船只过境量有所提高。此外,俄罗斯海军北部舰队的航行时数延长意味着交通运输量增加,其中包括大量往来于海军基地间的核潜艇。海军运输还包括往返于重新开放军事基地间的运输,这些基地位于俄罗斯西北部(弗朗茨约瑟夫地区)和东北部地区。因此,该地区高风险性交通运输量还将持续增长。

北海航线过境交通量和石油、天然气运输量的增加,是受国际经济和石油、天然气价格影响产生的结果。俄罗斯矿物运输、海上石油运输以及天然气勘探量可能会增长一倍甚至两倍,造成全年高风险活动数量显著增加,活动对象包括海上服务船舶,钻井平台,干货船以及在冰水域的穿梭油轮。游轮业也将不断发展,可能被允许到访距离俄罗斯北部冰脊的更近的地区。

俄罗斯北部的安全和保障由多个预警机构负责,需要特别关注的是危机管理解决方案的完善以及应急系统所有领域内不同成员之间的合作。主要成员有 EMERCOM 组织、ROSMORPORT、俄罗斯国家海事救援服务、海岸警卫队服务,以及在该地区经营的石油和天然、航运和渔业的公司,还有必要确保该区域所有成员预警行动间的兼容性。

目前,俄罗斯通过升级北海航线岸上应急设施和建造新的冰级救援队,积极开发搜索救援和其他应急准备系统。此外,俄罗斯还希望建立与 IMO“极地规范”相符合的更高标准,以全方位涵盖设计,建造,设备,操作,培训,搜救和环境保护事项等内容。

二、挪威

大体看来,挪威地区北极海上活动有所增加,主要以石油和天然气工业和游轮业为代表。目前,活动多在夏季进行,勘探和建设活动以靠近陆地为主。然而,第23轮勘探新油气田的开启,将使巴伦支海的北部和东部地区全年活动更接近冰脊地区,由此对空中和海上运输的后勤保障工作带来挑战。接下来十年油气生产主要集中在 Goliat 和 Johan Castberg 油田,对石油游轮运输的增长产生影响。上述领域加上钻井平台的勘探可能会导致巴伦支海的活动单位的数量显著增多,因为每个钻井平台需要3-4个服务船舶,在远距离操作和在冰水域操作中,每个钻机可能需要10个船舶。

渔船和游轮在航运季节较长时期越来越靠近冰脊,尤其在秋季月份。斯瓦尔巴德地区航行的大型拖网渔船,只有秋季数量才会突破50艘。捕鱼船队占挪威北极水域总交通量的70%以上。在春季和秋季,约有50艘游船前往挪威大陆港口,部分游船



每季度访问港口两到三次。少数游船在冬季运营,但随着邮轮旅游日益普及,这一数字可能会增加。整个秋季,斯瓦尔巴德有 25 艘不同的船只处于航行中。常规游轮航行的数量约为 50 艘,其余 20 多艘远征巡航船只在斯瓦尔巴特群岛季节运行时间或短或长。每年还有多达 100 艘外来游船会到达斯瓦尔巴德群岛。

在货物运输方面,每月约有 15 艘船沿着挪威海岸自俄罗斯入境,预计该地区油轮通行数量将不断增加。如今,7 月至 12 月,挪威斯瓦尔巴德群岛的一个矿山定居点 Svea 大约需要 25-35 艘运输煤炭的船舶。然而受国际煤炭市场和环境限制,这个数字可能有所减少。

三、冰岛

在冰岛,海上活动的大多与渔业相关。由于技术的改进,捕鱼船队规模在过去几十年中已经有所缩减,并呈现出持续缩减的趋势。如果海洋温度继续上升,捕鱼活动范围可能扩大到冰岛北部和格陵兰岛东海岸。过去几年来,沿海货运船和客运渡轮方面的通航量增加。经济衰退后,货船和油轮运输有所回升。此前关于俄罗斯至北美油轮通行量的急剧上升的预测没有实现,短期内也很难实现。

首先,冰岛北部的石油和天然气勘探率仍然很低,不大可能引起未来十年内船舶交通量的大幅增长。其次,海上旅游业的增长使旅客的数量在 20 年内由 9,000 增加到 90,000。鉴于目前冰岛作为旅游目的地人气渐高,预计旅游人数增长的趋势会持续下去。最后,除了对北极地区的热情持续不减,目前研究和监测活动仍处于最低谷,在未来十年内也不大可能增加。

四、格陵兰岛

在过去 10 年中,格陵兰岛海域每年平均海上活动人数少于 600。人口稀少、捕鱼配额有限使鱼类出口减少,缺乏途经格陵兰水域的国际过境路线,这些因素造成与欧洲地区相比该地区交通量相对较低。

任何时期,格陵兰岛水域的预估船只数量都为 50 艘左右,其中 70% 是沿海渔船和拖网渔船。此外,沿海还有大量的小型渔船和狩猎船。在夏季,游览壮观的冰川和冰山地区的游轮数量可能会增加。否则,难以做出格陵兰岛海上交通运输会增长的判断。

格陵兰岛政府文件讨论了经过西北航道和北极中央航线的新航线,但是这一地区的交通运输量不会大幅增加。夏季油船的交通量可能会增加,石油和天然气勘探在 2012 - 2014 年期间就已经达到运输高峰。石油和天然气价格降低、钻探活动成果显示未来资源不景气,以及昂贵的运营成本,使石油公司对该区域的兴趣大大降低。



【极地学术动态】

本中心人员学术活动

1. 2016年6月, 同济大学国际与公共事务研究院院长、极地与海洋国际问题研究中心主任夏立平教授和苏平博士赴芬兰罗瓦涅米参加中国北欧北极会议。夏立平的发言题目是《北极治理和中国作用》, 苏平的发言题目为《北极原住民的可持续发展与亚洲国家的合作》。
2. 2016年7月, 同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授应江苏省对外友好交流促进会和中国南海研究协同创新中心的邀请, 在江苏南京做题为“北极原住民与北极治理”的讲座。
3. 2016年8月, 同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授去阿拉斯加调研, 调研主题为, 北极原住民对北极地区经济开发态度的调查。
4. 2016年9月9-12日, 同济大学国际与公共事务研究院院长、极地与海洋国际问题研究中心主任夏立平教授, 应美国北艾奥瓦大学和奥地利维也纳大学社会与文化人类学系邀请, 赴维也纳参加美国国家基金会北极事务年度研讨会, 并做主旨发言。
5. 2016年10月, 苏平博士受邀参加了复旦大学法学院举办的中国、丹麦与格陵兰会议, 会议探讨了格陵兰投资的法律问题以及中国与北极国家的合作与挑战等问题。
6. 2016年10月, 极地与海洋国际问题研究中心潘苏平博士和王梅同学参加了2016年度极地年会, 苏平的发言题目为“中国的北极科技外交”; 王梅的发言题目是“论格陵兰资源开发与中国参与”。
7. 2016年11月, 由同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任王传兴教授召集和主持同济大学极地与海洋国际问题研究“极地研究翻译丛书”第二辑和第三辑的新书发布, 两本译著书名为《促使渔业协议发挥作用》和《北极政治、海洋法与俄罗斯国家身份》。这两本书的作者挪威南森研究所盖尔·荷内兰德、海洋出版社专著中心副主任杨传霞、中国海洋大学的郭培清教授、上海国际问题研究院的张沛研究员和张耀研究员、挪威驻上海领事馆部分职员以及同济大学极地与海洋国际问题研究中心的全



体翻译成员以及本中心的硕博研究生参加了会议。会上盖尔·荷内兰德做了题为“挪威和俄罗斯在北极”学术报告，部分老师还进行了关于中国南极社科研究的座谈会。

8. 2016 年 12 月 2 日，极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授和苏平博士参加了由中国极地研究中心主办的“北极与域外国家的合作”学术研讨会。会议探讨了现有的中国与北极国家多边与双边论坛，以及明年将在中国举办北极圈会议分论坛的事宜。冰岛前总统参加了会议。潘敏做了“中美北极合作”的发言，苏平参与了讨论。

9. 12 月 13 日，同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授应江苏省对外友好交流促进会的邀请，参加并主持了“美国海洋渔业与极地研究”小型座谈会及对话交流会议。

10. 12 月 20 日，同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授应复旦大学发展研究院的邀请，参加“北极海洋开发与管制”的主题讨论，潘敏认为北极合作涉及多边国际行为主体，不仅是欧洲区域，美国和加拿大的因素都要考虑在内，要让多边合作框架的有效性发挥到最大。

11. 同济大学极地与海洋国际问题研究中心副主任潘敏教授获国家海洋局对外合作司的 2017 年对外合作项目的资助，课题为“阿拉斯加原住民对北极地区开发态度的调查与中美北极合作路径探讨”。



《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。



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。

